

Politici publice
și integrare europeană

Iordan Gheorghe Bărbulescu

Procesul decizional în UNIUNEA EUROPEANĂ



Collegium

POLIROM

III 294.856

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU” IAȘI

III 297.856

COLLEGIUM

Politici publice și integrare europeană

12 afișe

Seria *Collegium. Politici publice și integrare europeană* este coordonată de Adrian Miroiu și Iordan Gheorghe Bărbulescu.

Iordan Gheorghe Bărbulescu (n. 1952) este conferențiar universitar, doctor în Științe Politice și Sociologie, decan al Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeană din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative. Se numără printre puținii care au avut șansa de a lucra, în ultimii 17 ani, exclusiv în domeniul Afacerilor Europene, atât la nivelul administrației centrale românești (diplomat în cadrul Ministerului Afacerilor Externe), cât și în spațiul academic. A urmat cursuri de perfecționare profesională în Belgia, Danemarca, Grecia, Luxembourg, Franța, Spania, este expert în relații internaționale și studii europene și coordonator al modului Jean Monnet al Comisiei Europene „Change and continuity in the European Governance” (C06/0034). A susținut numeroase conferințe și cursuri în țară și în străinătate (Spania, Franța, Grecia etc.), fiind și autorul mai multor lucrări referitoare la Uniunea Europeană, dintre care amintim: *UE. Aprofundare și extindere* (Editura Trei, București, 2001), *UE. De la economic la politic* (Editura Tritonic, București, 2005), *UE. De la național la federal* (Editura Tritonic, București, 2005), *UE. Politicile extinderii* (Editura Tritonic, București, 2006), *UE. Sistemul instituțional* (Editura Tritonic, București, 2007). A fost decorat, în 2002, cu Ordinul Național „Serviciul Credincios” în grad de Cavaler pentru contribuția adusă la promovarea politicii externe a României, iar în 2007 i s-a decernat premiul „Personalitatea Anului pentru o Românie Europeană”.

© 2008 by Editura POLIROM

www.pollrom.ro

Editura POLIROM

Iași, B-dul Carol I nr. 4; P.O. BOX 266, 700506
București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33, O.P. 37;
P.O. BOX 1-728, 030174

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României:

BĂRBULESCU, IORDAN GHEORGHE

Procesul decizional în Uniunea Europeană / Iordan Gheorghe Bărbulescu. – Iași : Polirom, 2008

Bibliogr.

Index

ISBN: 978-973-46-0846-1

341.217(498)

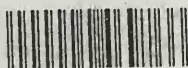
341.17(4)

Printed in ROMANIA

516004

Iordan Gheorghe Bărbulescu

Procesul decizional în UNIUNEA EUROPEANĂ



446976

B.C.U. IASI

POLIROM
2008

Jordan Group of Institutions

Proceedings of the UNITED EUROPEAN



18. APR. 2009

Cuprins

<i>Lista de abrevieri</i>	21
<i>Mulțumiri</i>	25
<i>Introducere</i>	27

Partea I

Uniunea Europeană

Capitolul I

Integrarea europeană văzută în procesualitatea sa	33
I.1. „Ideea europeană”	33
I.1.1. Inițiativa lui Aristide Briand	33
I.1.2. Federalismul european	35
I.1.3. Planul Marshall	37
I.1.4. Congresul de la Haga	39
I.2. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului	40
I.2.1. Contextul istoric	40
I.2.2. Planul Schuman	40
I.2.3. Obiectivele Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului	42
I.3. Comunitatea Europeană de Apărare și Comunitatea Politică Europeană	43
I.4. Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice. Tratatul de la Roma (1957)	46
I.4.1. Obiective	47
I.4.2. Sistemul instituțional	48
1.4.2.1. Comisia	48
1.4.2.2. Consiliul	48
1.4.2.3. Adunarea Parlamentară	49
1.4.2.4. Curtea de Justiție	49
I.5. <i>Achèvement, approfondissement, élargissement</i> (1958-1986)	49
I.5.1. <i>Achèvement, approfondissement, élargissement</i>	49
I.5.2. Apariția Asociației Europene a Liberului Schimb	51

I.5.3.	Prima extindere a Comunităților Europene	51
I.5.4.	A doua și a treia extindere	52
I.5.5.	Dezvoltarea instituțională și consolidarea dimensiunii de integrare	52
I.6.	Etapa reformelor majore : Actul Unic European (1986) și Tratatul de la Maastricht (1992). Apariția Uniunii Europene	54
I.6.1.	Actul Unic European	54
I.6.2.	Tratatul de la Maastricht	56
I.7.	Dezvoltarea Uniunii Europene : Tratatul de la Amsterdam (1992) și Nisa (2000)	59
I.7.1.	Cea de-a patra extindere și crearea Spațiului Economic European	59
I.7.2.	Continuarea reformei UE	60
I.8.	Consolidarea Uniunii Europene între 2000 și 2007. Extinderea UE spre PECOS, dar și adoptarea Tratatului privind instituirea unei Constituții pentru Europa și a noului Tratat de reformă al UE. Modificări ale sistemului instituțional și ale procesului decizional	61
I.8.1.	„Marea extindere” și reforma instituțională a UE	64
I.8.1.1.	Criteriile de aderare ale PECOS	64
I.8.1.2.	Procedura negocierilor UE-PECOS. „Ecuția extinderii”	65
I.8.1.3.	Extinderea UE spre PECOS, proces global, inclusiv și evolutiv. Modelul „stadionului” și cel al „regatei”	70
I.8.1.4.	Strategia de preaderare, Strategia consolidată de preaderare și Parteneriatul pentru aderare	74
I.8.1.5.	Influența „Marii extinderi” asupra instituțiilor și politicilor comune. Reforma instituțională a UE	76
I.8.2.	Continuarea procesului de integrare. Noi evoluții la nivel instituțional și decizional	89
I.8.2.1.	Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa (2004)	89
I.8.2.2.	Tratatul de reformă (Lisabona 2007) : un document ce „recuperează” ideile de bază ale Tratatului Constituțional	99

Capitolul II

Obiectivele, actorii, metoda și natura procesului 101

II.1.	Obiectivele	101
II.1.1.	Asigurarea păcii	101
II.1.2.	Unificarea economică	102
II.1.3.	Unificarea politică	103
II.1.4.	Dimensiunea socială	104
II.1.5.	Adoptarea deciziilor	105
II.2.	Actorii	106
II.2.1.	Actori naționali vs actori supranaționali	106
II.2.2.	Rolul statelor membre	110
II.2.3.	Rolul Consiliului European	110
II.2.4.	Rolul instituțiilor comunitare	111

II.3. Metoda	111
II.3.1. Cooperarea	111
II.3.2. Integrarea	112
II.4. Natura procesului. Progresivitatea integrării	113
II.4.1. Dimensiunea politică a procesului de integrare și caracterul său unitar	113
II.4.2. Dimensiunea juridică	116
II.4.2.1. Originea convențională a Comunităților Europene și a dreptului comunitar	116
II.4.2.2. Condiția formală de organizații internaționale	119
II.4.2.3. Factori comunitari și interguvernamentali ai sistemului instituțional	120
II.4.2.4. Considerații finale	122
II.4.3. Progresivitatea integrării	124

Capitolul III

Competențe	129
III.1. Originea competențelor comunitare	129
III.2. Clasificarea competențelor UE	130
III.2.1. Controlul îndeplinirii prevederilor tratatelor	130
III.2.2. Acțiunea comunitară în vederea dezvoltării CE/UE	131
III.3. Caracterizarea generală a competenței comunitare	132
III.4. Competențe comunitare vs competențe naționale	134
III.4.1. Ireversibilitatea competenței comunitare	134
III.4.2. Exercițarea efectivă a competențelor de către instituțiile comunitare	135
III.4.3. Carențe în exercitarea competențelor	136
III.5. Competențe comunitare exclusive	137
III.6. Competențe comunitare partajate sau mixte	139
III.6.1. Subsidiaritatea	140
III.7. Competențe implicite și evolutive	141
III.8. Completarea competențelor comunitare ca efect al art. 235 TCE	143

Capitolul IV

Sistemul normativ	147
IV.1. Considerații generale	147
IV.2. Sursele dreptului comunitar	148
IV.2.1. Tratatete	148
IV.2.2. Dreptul derivat	152
IV.2.2.1. Regulamentul	152
IV.2.2.2. Directiva	153
IV.2.2.3. Decizia	154
IV.2.2.4. Acte neangajante de drept derivat: Recomandări, Avize, Rapoarte, Poziții și Acțiuni Comune	155

IV.2.2.5. Dreptul derivat în Tratatul CECO/CECA	156
IV.2.2.6. Concluzii asupra dispozițiilor normative ale Comunităților	158
IV.2.3. Jurisprudența	158
IV.2.3.1. Considerații generale	158
IV.2.3.2. Natura juridică a Curții de Justiție a Comunităților Europene	159
IV.2.3.3. Componenta Curții de Justiție	160
IV.2.4. Aplicarea dreptului comunitar	161
IV.2.4.1. Considerații generale	161
IV.2.4.2. Aplicarea dreptului comunitar la nivel național	162
IV.2.4.3. Aplicarea dreptului comunitar la nivelul instituțiilor comunitare	163
IV.2.4.4. Principiul autonomiei instituționale și procedurale	163
IV.2.5. Drept comunitar vs drept național	164
IV.2.5.1. Supremația dreptului comunitar	164
IV.2.5.2. Dreptul comunitar și constituțiile statelor membre	164
IV.2.6. Dreptul comunitar și aderarea la UE	165

Partea a II-a

Instituții și proces decizional

Capitolul V	
Sistemul instituțional	169
V.1. Introducere	169
V.2. Unificarea instituțională	170
V.3. Unicitatea sistemului instituțional	172
V.4. Originalitatea sistemului și contradicțiile sale	174
V.5. Originalitatea puterilor în UE: decizională și de control	176
V.6. Originalitatea competențelor în UE: specifice, punctuale, atribuite instituțiilor de către statele membre, funcționale	178
V.7. Echilibrul instituțional: independență, dialog și respect reciproc	179
V.8. Funcția publică comunitară	182
V.8.1. Definiția funcției publice comunitare, accesul la aceasta și categoriile de funcționari	182
V.8.2. Statutul funcționarilor comunitari	183
V.8.3. Privilegiile și imunitățile Comunităților Europene și ale funcționarilor acestora	184
V.8.3.1. Clădiri, bunuri, arhive	184
V.8.3.2. Personalul aflat în serviciul Comunităților Europene	185
V.8.3.3. Reprezentanțele permanente ale statelor membre și Misiunile statelor terțe	185

V.8.3.4. Regimul lingvistic	186
V.8.3.5. Sediile	186

Capitolul VI

Parlamentul European

VI.1. Parlamentul European, parte a sistemului instituțional comun	189
VI.1.1. Considerații generale	189
VI.1.2. Cadrul instituțional. Asemănări și deosebiri față de un parlament național	190
VI.2. Alegerea PE prin sufragiu universal direct	192
VI.2.1. Baza juridică: art. 138.3 TCE	192
VI.2.2. Norma națională și regimul juridic al scrutinului	193
VI.3. Componentă și organizare	194
VI.3.1. Prezentare generală	194
VI.3.2. Statutul de membru al PE	196
VI.3.3. Incompatibilități	196
VI.3.4. Grupuri politice	197
VI.3.5. Organizarea activității PE	198
VI.3.6. Sistemul de vot. Cvorum	200
VI.4. Competențe	200
VI.4.1. Evoluția competențelor	200
VI.4.2. Competențe politice	201
VI.4.2.1. Considerații generale	201
VI.4.2.2. Interpelările	202
VI.4.2.3. Raportul general și rapoartele sectoriale	203
VI.4.2.4. Comisiile temporare de investigare	203
VI.4.2.5. Moțiunea de cenzură și votul de încredere (Comisia Europeană)	204
VI.4.2.6. Relația cu alte instituții ale UE	205
VI.4.2.7. Controlul politic asupra PESD și JAI	205
VI.4.2.8. Dreptul la petiție	205
VI.4.3. Competențe normative	206
VI.4.3.1. Considerații generale	206
VI.4.3.2. Inițiativa normativă	208
VI.4.3.3. Avizul consultativ	209
VI.4.3.4. Cooperarea dintre PE și Consiliu	211
VI.4.3.5. Codecizia PE-Consiliu	213
VI.4.3.6. Avizul conform	215
VI.4.4. Competențe bugetare	217
VI.4.5. Competențe internaționale	219
VI.4.6. PE, „gardianul” dreptului comunitar: recursul pentru inactivitate și recursul în anulare	219
VI.5. Apărătorul Poporului	220

VI.6. Continuarea reformei instituționale	221
VI.6.1. Tratatul de la Amsterdam	221
VI.6.2. Tratatul de la Nisa	224
Capitolul VII	229
Consiliul Uniunii	229
VII.1. Consiliul, parte a sistemului instituțional comun	229
VII.2. Caracterul dual al Consiliului :	
instituție comunitară vs Conferință internațională	230
VII.2.1. Considerații generale	230
VII.2.2. Consiliul, instituție comună a UE	232
VII.2.3. Consiliul, Conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre	232
VII.3. Componenta și unicitatea Consiliului	233
VII.4. Președinția Consiliului înțelesă ca funcție publică	236
VII.4.1. Organizarea Consiliului	237
VII.4.2. Rolul Președinției Consiliului	239
VII.4.2.1. Impulsionarea, concilierea și asigurarea imparțialității acțiunii comunitare	239
VII.4.2.2. Reprezentarea UE	240
VII.5. Pregătirea activității Consiliului	241
VII.5.1. Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER) și dubla alteritate a membrilor săi.	
„Alianța” dintre Președinția COREPER și Comisie	241
VII.5.2. Secreteriatul General al Consiliului	243
VII.6. Competențele Consiliului	244
VII.6.1. Competențele sintetice	244
VII.6.1.1. Puterea decizională	244
VII.6.1.2. Puterea consultativă (CECO/CECA)	246
VII.6.1.3. Coordonarea	246
VII.6.1.4. Relațiile externe	247
VII.6.1.5. PESC și JAI	247
VII.6.2. Competențe conforme cu locul ocupat în sistemul instituțional	247
VII.6.2.1. Coordonare și decizie	247
VII.6.2.2. Competențe normative	249
VII.6.2.3. Competențe bugetare	249
VII.6.2.4. Competențe executive	250
VII.6.2.5. Competențe internaționale	250
VII.6.2.6. Apărarea și impulsionarea dreptului comunitar	251
VII.7. Procesul decizional	251
VII.7.1. Procedura de vot. Majoritate simplă, calificată și unanimitate. „Compromisul de la Ioannina”	251
VII.7.1.1. Tratatul CE și CEEA	252

VII.7.1.2. Tratatul CECO/CECA	257
✱ VII.7.2. Organizarea activității decizionale a Consiliului	257
VII.7.2.1. Sesiunile Consiliului și Ordinea de zi	257
VII.7.2.2. Regimul acordurilor Consiliului	258
VII.7.2.3. Votul condiționat și cel orientativ	261
VII.7.2.4. Particularitățile Consiliului CECO/CECA	261
VII.8. Evoluția procedurii de vot. Limitarea efectelor „Compromisului de la Luxembourg”	262
VII.9. Consiliul European, formațiune a Consiliului	263
VII.9.1. „Configurația” juridică particulară a Consiliului European	263
VII.9.2. Procesul de instituționalizare a Consiliului European	265
VII.9.2.1. Originea sa neconvențională	265
VII.9.2.2. Natura juridică: dreptul internațional	266
VII.9.3. Organizarea Consiliului European. Dualitatea sa funcțională	267
VII.9.3.1. Organizare	267
VII.9.3.2. Dualitatea funcțională	269
✚ VII.10. Continuarea reformelor instituționale și decizionale	270
VII.10.1. Tratatul de la Amsterdam	270
VII.10.1.1. Reponderarea voturilor vs menținerea „privilegiului unanimității”	270
VII.10.1.2. Extinderea votului prin majoritate calificată (QMV)	273
VII.10.1.3. Reorganizarea Președinției Consiliului	275
VII.10.1.4. Consiliul European	275
VII.10.2. Tratatul de la Nisa	276
VII.10.2.1. Consiliul și Consiliul European	276
VII.10.2.2. „Reponderarea substanțială” a voturilor. Tripla majoritate	276
VII.10.2.3. Protocolul asupra extinderii UE. Consecințe instituționale	278
Capitolul VIII	
Comisia Europeană	283
VIII.1. Comisia Europeană, parte a sistemului instituțional comunitar	283
VIII.2. Componentă, statut, organizare, luarea deciziilor	284
VIII.2.1. Membrii Comisiei și alegerea lor	284
VIII.2.2. Statutul și mandatul Comisiei	287
VIII.2.3. Președintele și vicepreședinții Comisiei	288
VIII.2.4. Organizarea Comisiei și luarea deciziilor. Principiul „colegialității”	289
VIII.3. Competențele Comisiei	292
VIII.3.1. Considerații generale	292
VIII.3.2. Competențele sintetice ale Comisiei	293
VIII.3.2.1. Dreptul la inițiativă normativă	293

✱ VIII.3.2.2. Competența decizională. Decizie proprie și „delegată”	296
Comitologie	
VIII.3.2.3. Controlul îndeplinirii prevederilor dreptului comunitar.	
State și agenți privați	301
VIII.3.2.4. Clauzele de salvagardare. Derogare temporară	
de la normele comunitare vs măsură punitivă	304
VIII.3.2.5. Responsabilitatea politică a Comisiei	305
VIII.3.3. Competențele Comisiei în conformitate cu locul ocupat	
în sistemul instituțional	305
VIII.3.3.1. Îndeplinirea obiectivelor Tratatelor Constitutive	305
VIII.3.3.2. Apărarea și impulsionearea dreptului comunitar	307
VIII.3.3.3. Competențele Comisiei în sfera legislativă	308
VIII.3.3.4. Competențele executive ale Comisiei	309
VIII.3.3.5. Competențele bugetare ale Comisiei	309
VIII.3.3.6. Competențele internaționale ale Comisiei	310
✱ VIII.4. Continuarea reformelor instituționale și decizionale	311
VIII.4.1. Tratatul de la Amsterdam	311
VIII.4.2. Tratatul de la Nisa	312
VIII.4.2.1. Considerații generale	312
VIII.4.2.2. Dispoziții referitoare la Președinte	
și ceilalți membri ai Comisiei	313
VIII.4.2.3. Organizarea Comisiei și întărirea	
puterilor Președintelui acesteia	313
VIII.4.2.4. Protocolul asupra extinderii UE (articolul 4)	314

Capitolul IX	315
Curtea de Justiție	315
IX.1. Curtea de Justiție, parte a sistemului instituțional	
al Comunităților Europene	315
IX.2. Natura juridică	316
IX.3. Componentă și statut	317
IX.3.1. Judecătorii	318
IX.3.2. Avocații generali	319
IX.3.3. Statutul judecătorilor și avocaților generali	319
IX.3.4. Secretarul general	320
IX.4. Organizare și funcționare	320
IX.4.1. Plenul și secțiile Curții	320
IX.4.2. Organizarea administrativă	320
IX.4.3. Regim lingvistic	321
IX.5. Tribunalul de Primă Instanță	321
IX.5.1. Competențele TPI	321
IX.5.2. Organizare și funcționare	322
IX.5.3. Recursul în anulare	323
IX.6. Proceduri	323

IX.6.1. Caracterizare generală : procedură mixtă, specifică, publică și în prezența părților	324
IX.6.2. Faza scrisă	324
IX.6.3. Faza orală	324
IX.6.4. Concluziile avocatului general, deliberări, sentință	325
IX.7. Continuarea reformelor instituționale	325
IX.7.1. Tratatul de la Amsterdam	325
IX.7.2. Tratatul de la Nisa	326

Capitolul X

Alte instituții. Organisme auxiliare	329
---	------------

X.1. Alte instituții	329
X.1.1. Curtea de Conturi	329
X.1.1.1. Curtea de Conturi, parte a sistemului instituțional	329
X.1.1.2. Componenta Curții de Conturi	330
X.1.1.3. Competențele Curții de Conturi	330
X.1.1.4. Organizare, reguli și proceduri	332
X.1.1.5. Perfecționarea funcționării Curții de Conturi. Tratatul de la Amsterdam	332
X.1.2. Banca Centrală Europeană (BCE) și Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC)	332
X.1.2.1. BCE și SEBC	332
X.1.2.2. Perfecționarea funcționării BCE. Tratatul de la Nisa	333
X.2. Organisme auxiliare ale UE	334
X.2.1. Considerații generale	334
X.2.2. Comitetul Economic și Social (CES). Dimensiunea socioeconomică a CE/CEEA	335
X.2.2.1. CES și democratizarea CE/CEEA	335
X.2.2.2. Componenta și structura CES	335
X.2.2.3. Competențele CES	337
X.2.2.4. Organizarea internă a CES	338
X.2.2.5. Reforma instituțională	339
X.2.3. Comitetul Regiunilor (CR). Dimensiunea instituțională a subsidiarității	339
X.2.3.1. CR, prezentare generală	339
X.2.3.2. Componentă și reprezentativitate politică. CR și autonomia administrativă a statelor membre	340
X.2.3.3. Organizare și competențe	341
X.2.3.4. Reforma instituțională	342
X.2.4. Comitetul CECO/CECA	343
X.2.5. Banca Europeană de Investiții. Rolul său în integrarea economiilor statelor membre și realizarea coeziunii economico-sociale	343
X.2.5.1. Banca Europeană de Investiții, instituție publică internațională aflată în serviciul UE ...	343
X.2.5.2. Funcții și obiective	344

X.2.5.3. Organizare și resurse financiare	345
X.2.5.4. Reforma tratatelor și BEI	345
X.2.6. Agențiile UE	346
X.2.6.1. Agențiile comunitare	346
X.2.6.2. Agențiile de cooperare în materie de politică externă și securitate comună	347
X.2.6.3. Agențiile de cooperare polițienească și judiciară în materie penală (JAI)	347
X.2.6.4. Agențiile executive	348

Capitolul XI Relațiile interinstituționale și procesul decizional 349

XI.1. Comisia Europeană și elaborarea propunerilor normative	349
XI.1.1. Reflecție, elaborare și impulsioneare a dreptului comunitar. Analiza internă a propunerii normative	349
XI.1.2. Rolul experților naționali	350
XI.1.3. Influența grupurilor de interese economice și socioprofesionale	351
XI.1.4. Transparență și subsidiaritate în elaborarea propunerilor	352
XI.1.4.1. Transparența	352
XI.1.4.2. Subsidiaritatea	353
XI.2. Consiliul și procesul decizional	353
XI.3. „Dialogul clasic” Comisie-Consiliu	354
XI.3.1. Inițiativa normativă a Comisiei, prima etapă a dialogului	354
XI.3.2. Prezența Comisiei în sesiunile Consiliului și în COREPER	355
XI.3.3. Inițiativa Comisiei, obligație juridică	356
XI.3.4. Extinderea dialogului Comisie-Consiliu	356
XI.4. Rolul Reprezentanțelor permanente ale statelor membre pe lângă CE	357
XI.5. Avizele instituționale	358
XI.5.1. Avizul Parlamentului European	358
XI.5.1.1. Examinarea bazei juridice în vederea diminuării (eliminării) conflictelor interinstituționale și a insecurității juridice	358
XI.5.1.2. Examinarea respectării subsidiarității și a drepturilor fundamentale	359
XI.5.1.3. Opțiunile PE în cazul Avizului consultativ și al „primei lecturi”	360
XI.5.1.4. Paralelismul examinării propunerii normative a Comisiei și transparența legislativă	361
XI.5.1.5. Noul Aviz consultativ și aprobarea normelor de aplicare	362
XI.5.2. Avizele Comitetului Economic și Social și ale Comitetului Regiunilor	363
XI.6. COREPER și examinarea propunerilor legislative. „Grupul Anticii”	363
XI.7. Deliberările Consiliului	365
XI.7.1. Partea „A” a Ordinii de zi	365

XI.7.2. Partea „B” a Ordinii de zi	366
XI.7.3. Procedura scrisă	367
XI.7.4. Alterarea echilibrului instituțional și a procesului decizional	367
XI.7.5. Transparența procesului decizional, caracterul democratic al instituțiilor comune și încrederea cetățenilor în administrația comunitară	368
XI.7.6. Verificarea respectării principiilor competenței, atribuirii, subsidiarității și proporționalității	369
XI.8. Procedura Cooperării în luarea deciziilor	370
XI.8.1. „Prima lectură”	370
XI.8.2. „A doua lectură”	370
XI.8.3. Reflecții generale asupra Cooperării	371
XI.9. Procedura Codeciziei (art. 189B)	372
XI.9.1. „Prima lectură”	372
XI.9.2. „A doua lectură”	373
XI.9.3. „A treia lectură”. Eliminarea „privilegiului propunerii Comisiei” ..	374
XI.9.4. Asimetria PE-Consiliu în procesul decizional	376
XI.9.5. Revizuirea procedurii de Codecizie	376
XI.10. Perfecționarea procesului decizional	377
XI.10.1. Tratatul de la Amsterdam	377
XI.10.1.1. Creșterea rolului PE în luarea deciziilor	377
XI.10.1.2. Principalele domenii ale reformei	377
XI.10.1.4. Menținerea unanimității sau a acordului comun al statelor membre	379
XI.10.2. Tratatul de la Nisa	380

Partea a III-a

Consolidare instituțională și decizională

Capitolul XII

Convenția privind viitorul Europei

XII.1. Convocarea unei „Convenții privind viitorul”, expresie a democratizării procesului de reformă instituțională și decizională	385
XII.1.1. Funcționarea Convenției	385
XII.1.2. Faza I: Ascultarea	386
XII.1.3. Faza a II-a: Studiul și deliberarea	386
XII.1.4. Faza a III-a: Redactarea	387
XII.2. Proiectul Tratatului prin care se instituie o Constituție pentru Europa	390
XII.2.1. Ce era „Constituția Europeană”?	391
XII.2.2. Era nevoie de o Constituție Europeană dacă fiecare stat membru avea o Constituție proprie?	392
XII.2.3. Cum era organizată și ce noutăți aducea Constituția Europeană?	392

XII.3. Consolidarea modelului politic	395
XII.4. Constituționalizarea modelului european de societate	400
XII.5. Delimitarea competențelor, simplificare normativă și decizională în UE	403
XII.6. Reforma instituțională și decizională a UE	405
XII.7. Reforma politicilor	408
XII.7.1. Consolidarea PESCE	408
XII.7.2. Apariția unei Politici europene de apărare	409
XII.8. Constituția Europeană și ratificarea sa	411
XII.9. Concluzii	412
Capitolul XIII	
Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa	415
XIII.1. CIG : acceptarea și perfecționarea modelului de reformă propus de Convenție	415
XIII.1.1. CIG : confirmarea Convenției ca „Adunare Constituantă”	415
XIII.1.2. Statele membre își însușesc finalitatea politică a UE	417
XIII.1.3. Acceptarea modelului de tratat propus în Convenție	420
XIII.2. Cine avea competența de a stabili competențele UE ?	421
XIII.3. Reforma instituțională	423
XIII.3.1. Parlamentul European	424
XIII.3.2. Consiliul European, instituție a UE	424
XIII.3.3. Consiliul	425
XIII.3.4. Președinția Consiliului. Apariția „Președințiilor colective”	425
XIII.3.5. Amânarea reformei Comisiei	425
XIII.4. Perfecționarea procesului decizional	426
XIII.4.1. Simplificare decizională. Progrese și limite	426
XIII.4.2. Majoritate calificată vs unanimitate. „Frânele de urgență”	427
XIII.4.2.1. Unanimitatea	428
XIII.4.2.2. „Frânele de urgență”	428
XIII.4.3. Depășirea vechilor limite decizionale. Flexibilizarea acestora prin instrumentul „revizuirii simplificate”	428
XIII.5. Alte modificări	429
XIII.5.1. Preambulul	430
XIII.5.2. Model, valori, obiective	430
XIII.5.3. Egalitatea statelor membre în raport cu UE	430
XIII.5.4. Carta Drepturilor Fundamentale	431
XIII.5.5. Pactul de Stabilitate și Creștere economică	431
XIII.5.6. EUROGRUP	431
XIII.5.7. Procedura bugetară	431
XIII.5.8. Perfecționarea politicii externe	431
XIII.5.8.1. Înființarea funcției de „ministru” european al Afacerilor Externe	431
XIII.5.8.2. Serviciul European de Acțiune Externă	432

XIII.5.9. Apariția formală a Politicii de apărare	432
XIII.5.9.1. Clauza „apărării reciproce”	433
XIII.5.9.2. „Cooperarea structurată permanentă”, formă a Cooperării consolidate	433
XIII.5.9.3. Agenția Europeană de Armament, Cercetare și Capacități Militare	433
XIII.5.9.4. Modelul european de apărare	433
XIII.6. Ratificarea tratatului	434
Capitolul XIV	
Tratatul de la Lisabona (2007)	437
A XIV.1. Dilema decizională : ponderare regresivă vs dublă majoritate	437
XIV.1.1. Miza jocului : redistribuirea puterii	437
XIV.1.2. Majoritate calificată + minoritate de blocaj = consens?	439
XIV.1.3. Puterea votului – capacitatea de a influența dezvoltarea Uniunii ..	441
XIV.1.4. De la tripla la dubla majoritate. „Resuscitarea Compromisului de la Ioannina”	442
XIV.1.5. Dubla majoritate rezolva „problema” statelor mari, dar „scotea din joc” statele mici	443
XIV.2. Soluții la „impasul constituțional”.	
Posibilitatea redactării și aprobării unui nou tratat	444
XIV.2.1. Căutarea ieșirii din „labirintul constituțional”	444
XIV.2.2. Opțiunea rațională : convocarea unei CIG având un mandat clar și adoptarea unui nou tratat care să poată fi ratificat până în iunie 2009	445
XIV.2.3. Variantele posibile ale noului tratat	445
XIV.2.3.1. Menținerea Tratatului Constituțional	445
XIV.2.3.2. Negocierea unui nou tratat bazat pe cel de la Nisa ..	446
XIV.2.3.3. Negocierea unui nou tratat bazat pe cel Constituțional ..	446
XIV.2.4. Tratatul simplificat/reduc	447
XIV.2.4.1. Identificarea și menținerea „coloanei vertebrale” a Tratatului Constituțional	447
XIV.2.4.2. Renunțarea la caracterul formal-constituțional al tratatului, dar salvarea „noii UE”	447
XIV.2.4.3. Recuperarea conținutului Tratatului Constituțional. Poziția diferitelor state. Adevăratele teme de negociere ale noului tratat	448
XIV.2.4.4. Ratificarea noului tratat	451
XIV.2.5. Crearea unor mecanisme care să permită o anume „flexibilitate constituțională”	452
XIV.3. Consiliul European din 21-22 iunie 2007 și noile tratate :	
Tratatul UE și Tratatul de Funcționare al UE	453
XIV.3.1. Mandatul Consiliului European	453
XIV.3.2. Un tratat superior celui de la Nisa, dar inferior celui Constituțional. UE, subiect de drept internațional	453

XIV.3.3. Conferința Interguvernamentală și conținutul noilor tratate. Salvarea Tratatului Constituțional	454
XIV.4. Raportul Lamassoure-Severin referitor la componența PE	457
XIV.4.1. Avantajele și dezavantajele acestui proiect	457
XIV.4.2. Propuneri alternative	459
XIV.5. Concluzii privind modificările efectuate prin Tratatul de la Lisabona	461
Concluzii	463
Anexe	469
Bibliografie	491
Index	513

Lista de abrevieri

Ponderea votului nu poate fi considerată valoare în sine, având semnificație reală doar în măsura în care este înțeleasă prin prisma capacității de a influența dezvoltarea și deciziile UE. De aceea, ceea ce interesează în realitate nu este puterea de vot în sine, ci capacitatea statelor (mari și mici, deopotrivă) de a se afla în „echipa câștigătoare”, de a se situa acolo unde balanța puterii se înclină în favoarea lor. Altfel spus, interesează rezultatul procesului decizional, nu procesul în sine.

Lista de abrevieri

ADI	<i>Anuario de Derecho Internacional</i>
AEL	Collected Courses of the Academy of European Law
AELS	Asociația Europeană a Liberului Schimb
AETR	Acord european privind echiparea vehiculelor care oferă transporturi rutiere internaționale
AFDI	<i>Annuaire Français de Droit International</i>
— AUE/SEA	Actul Unic European
BCE	Banca Centrală Europeană
BEI/EIB	Banca Europeană de Investiții
— BENELUX	Belgia, Olanda, Luxembourg
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
Bol. CE/UE	<i>Boletín de las Comunidades Europeas/Unión Europea</i>
CAG	Consiliul Afaceri Generale
CAGRE	Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe
CDE	<i>Cahiers de Droit Européen</i>
CE/EC	Comunitatea Europeană sau Comunitățile Europene
CEA/CED/EDC	Comunitatea Europeană de Apărare
CECA/CECO/ECSC	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CEE/EEC	Comunitatea Economică Europeană
CEEA/EAEC/EURATOM	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
CEJ	Curtea Europeană de Justiție
CES	Comitetul Economic și Social
CIG/IC	Conferința Interguvernamentală
— CJCE/TJCE/ECJ	Curtea de Justiție a Comunității Europene, Curtea de la Luxembourg, Tribunalul de la Luxembourg
CMLR	<i>Common Market Law Review</i>
CNO	Cheltuieli neobligatorii
CO	Cheltuieli obligatorii
COM	Documente ale Comisiei Europene
CONV	Convenția privind Viitorul Europei
→ COREPER	Comitetul Reprezentanților Permanenți
COSAC	Conférence des organes spécialisés aux affaires européennes
CPE/EPC	Cooperarea Politică Europeană
CR	Comitetul Regiunilor
CSCE	Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa
CSI	Comunitatea Statelor Independente
D	Directivă
DC	Drept Comunitar
DG	Dirrecție Generală

DOC	Documente ale CE/UE
DOCE	<i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i>
ECOFIN	Consiliul Afacerilor Economice și Financiare
ECU	European Currency Unit
EDSI	Identitatea Europeană de Securitate și Apărare
EEE	Spațiul Economic European
EJIL	<i>European Journal of International Law</i>
EJPR	<i>European Journal of Political Research</i>
ELR	<i>European Law Review</i>
EUREKA	Agencia Europeană de Coordonare a Cercetării
EURO	Moneda Unică Europeană
EUROCORPS	Forța europeană multilaterală
EUROGRUP	Grupul neoficial al miniștrilor NATO ai Apărării din Europa
EUROJUST	Organism de coordonare a anchetelor în domeniul criminalității transfrontaliere
EUROPOL	Oficiul European de Poliție
EUROSTAT	Oficiul European de Statistică
FAO	Organizația pentru alimentație și agricultură
FECOM	Fondul European de Cooperare Monetară
FED	Fondul European de Dezvoltare
FEDR/FEDER	Fondul European de Dezvoltare Regională
FEOGA/FEGA	Fondul European de (Orientare și) Garantare Agricolă
FMI	Fondul Monetar Internațional
FSE	Fondul Social European
FYROM	Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei
G 24	Grupul celor 24 de state (OECD/OCDE)
G 7	Grupul celor 7 state cele mai industrializate (SUA, Marea Britanic, Franța, Italia, Canada, Germania și Japonia)
G 8	G 7 + Rusia
GATT	Acordul General de Taxe și Comerț
GJ de la CE	<i>Gaceta Juridică de la CE</i>
ICE	<i>Información Comercial Española</i>
ICLQ	<i>International and Comparative Law Quarterly</i>
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IFOP	Instrument Financiar de Orientare a Pescuitului
IME/IEM	Institutul Monetar European
INTERREG	Inițiativa comunitară destinată zonelor de frontieră
ISPA	Instrument financiar de preaderare dedicat infrastructurii și mediului (fond structural)
JAI/JHA	Justiție și Afaceri Interne
JCMS	<i>Journal of Common Market Studies</i>
JDI	<i>Journal du Droit International</i>
JOCE	<i>Journal Officiel des Communautés Européennes</i>
JTP	<i>Journal of Theoretical Politics</i>
K 4	Comitetul Înaltilor funcționari pentru JAI
L	Seria L a DOCE (JOCE)
LEADER	Inițiativa Comunitară pentru Dezvoltare Rurală
LEONARDO	Inițiativa Comunitară pentru Formare Profesională
LIEI	<i>Legal Issues of European Integration</i>
LIFE	Instrument financiar de preaderare dedicat mediului
NAFTA	Acordul Nord-American de Liber Schimb
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord

OCDE	Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică
OECE/OEEC	Organizația Europeană de Cooperare Economică
OIM	Organizația Internațională pentru Migrație
OMC	Organizația Mondială a Comerțului
ONG	Organizație Neguvernamentală
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OPOCE	Oficiul Publicațiilor Oficiale ale CE
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PAC	Politica Agricolă Comună
PAM	Plan de Acțiune pentru Mediu
PCC	Politica Comercială Comună
PCT	Politica Comună a Transporturilor
PDR	Planuri de Dezvoltare Regională
PE/EP	Parlamentul European
PECOS	Statele Europei Centrale și Orientale
PESA	Politica Europeană de Securitate și Apărare
PESC/CFSP	Politica Externă și de Securitate Comună
PHARE	Pologne-Hongrie : Aide à la Restructuration Économique ; program de sprijin comunitar dedicat PECOS
PIB	Produs Intern Brut
PLAN MARSHALL	Program de reconstrucție a Europei
PLAN SCHUMAN	Proiect european de integrare sectorială
PNA	Plan Național de Acțiune
PNAR	Program Național de Încorporare a Acquis-ului Comunitar
PNB	Produs Național Brut
PPP	Politica Piscicolă Comună
PSC	Pactul de Stabilitate și Creștere
PUE	Piața Unică Europeană
QMV	Vot prin majoritate calificată
R	Regulament
RAE	<i>Revue des Affaires Européennes</i>
RAP	<i>Revista de Administración Publica</i>
REDA	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i>
REDC	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>
REDI	<i>Revista Española de Derecho Internacional</i>
RFDUCM	<i>Revista de la Facultad de Derecho de la UCM</i>
RGDIP	<i>Revue Générale de Droit International Public</i>
RI	Relații Internaționale
Ri	Regulament interior
RIE	<i>Revue d'Intégration Européenne</i>
Riv. Dir. Eur.	<i>Rivista di Diritto Europeo</i>
RMC	<i>Revue du Marché Commun</i>
RMUE	<i>Revue du Marché Unique Européen</i>
RTDE	<i>Revue Trimestrielle de Droit Européen</i>
RU	Runda Uruguay a GATT
SAPARD	Instrument financiar de preaderare dedicat agriculturii și dezvoltării rurale
SEBC	Sistemul European al Băncilor Centrale
SEE	Spațiul Economic European
SGP	Sistemul Generalizat de Preferințe
SIC	Convenția de implementare a Acordului Schengen
SLSJ	Spațiul de libertate, securitate și justiție

SME/EMS	Sistemul Monetar European
SOCRATES	Programul comunitar dedicat educației
SPG	Sistem de Preferințe Generalizate
SPS	<i>Scandinavian Political Studies</i>
TACIS	Program de asistență tehnică pentru CSI
TAIEX	Oficiul de Asistență Tehnică pentru Schimb de Informații
TCE	Tratatul Constitutiv al CE
TCECA/CECO	Tratatul Constitutiv al CECO/CECA
TCEE	Tratatul Constitutiv al CEE
TCEEA	Tratatul Constitutiv al CEEA
TPI	Tribunalul de Primă Instanță
TROICA	Grup de trei Președinții succesive ale Consiliului
TFUE	Tratatul de Funcționare al UE
TUE	Tratatul Constitutiv al UE sau Tratatul de la Maastricht
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
TVC	Tariful Vamal Comun
UE/EU	Uniunea Europeană
UEM/EMU	Uniunea Economică și Monetară
UEO/WEU	Uniunea Europei Occidentale
UM	Uniunea Monetară
UNHCR	Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați
UP	Uniunea Politică
VMC	Vot cu majoritate calificată
YEL	<i>Yearbook of European Law</i>
ZLS	Zona de liber schimb

Mulțumiri

Aș dori să le mulțumesc celor ce mi-au fost, ca de obicei, alături în această aventură intelectuală : Cati, Ana și Alecsandru Bărbulescu.

Recunoștința mea se îndreaptă, deopotrivă, spre Adrian Miroiu, de a cărui prietenie am privilegiul să mă bucur și al cărui „euroscepticism” mă ajută și mă obligă la o și mai mare rigoare argumentativă.

Doresc să le mulțumesc și studenților mei, cei care au marele merit de a mă fi făcut să înțeleg, prin simularea procesului decizional realizată la seminariile cursului meu de „Instituții ale UE” de la Facultatea de Științe Politice din Cadrul Școlii Naționale de Științe Politice și Administrative, că „a sosit vremea” acestei cărți.

O mențiune specială merită efortul Rodicăi Pană, al cărei sprijin tehnic a fost, ca întotdeauna, fundamental.

Introducere

Dezvoltarea Comunităților Europene (CE), respectiv a Uniunii Europene s-a realizat ca răspuns progresiv la problematica inclusă pe Agenda publică europeană a ultimilor 50 de ani. Aflată în căutarea unei identități proprii – nici federație, dar nici organizație internațională clasică –, CE/UE a trebuit să răspundă următoarelor întrebări fundamentale legate de dezvoltarea sa :

- Europa liberală *versus* Europa socială ?
- sistem multi-level *versus* organizație interstatală ?
- viteză unică *versus* viteze multiple ?
- guvern tehnic *versus* guvern politic ?
- federalism *versus* interguvernamentalism ?
- aprofundare *versus* extindere ?
- Europa statelor *versus* Europa popoarelor ?
- funcțional *versus* constituțional ?

La acestea mai trebuie adăugate cele referitoare la :

- valorile europene ;
- rolul UE în lume ;
- rolul societății civile europene în dezvoltarea UE.

Din respectivele confruntări de idei, a rezultat saltul de la :

- Europa economică și sectorială (Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului – CECO, Comunitatea Economică Europeană – CEE/CE, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice – CEEA) la cea politică și unitară (UE) ;
- organizații regionale internaționale diferite, dar totuși asemănătoare celor clasice, la prima organizație politică supranațională democratică.

UE apare, astfel, ca fiind un construct politic ce depășește exclusivismul cooperării prin exercitarea în comun a suveranităților naționale în mai toate sectoarele vieții economico-sociale.

Nu în ultimul rând, se realizează o evoluție de la Comunități explicit economice, dar implicit politice, la o Uniune explicit politică. În această logică, următorii pași par a fi :

- transformarea constructului comunitar dintr-unul funcțional-sectorial, într-unul federal-interguvernamental ;
- realizarea saltului de la o integrare politică implicită – acolo unde ajungea UE prin Maastricht, Amsterdam și Nisa – spre una explicită – acolo unde se ajunge prin reforma instituțională 2000-2009, indiferent dacă noul Tratat al UE se numește sau nu „Constituțional” – și, de la aceasta, spre o federație de state-națiuni, pe de o parte, iar pe de altă parte, spre o constituționalizare – de asemenea, explicită – a procesului.

Având în vedere aceste considerente, am dorit – de această dată – să realizăm o carte ce se adresează explicit profesioniștilor (profesori, studenți, funcționari din administrația centrală și locală, agenți economici și sociali etc.), dar și celor care doresc să cunoască această realitate economico-socială numită UE. Rodul acestui demers îl constituie cartea de față care, ne place să credem, exprimă o viziune riguroasă și profundă asupra fenomenului complex al integrării europene, cu accent, de această dată, pe sistemul său decizional. Este vorba despre genul de carte ce nu poate lipsi din opera unui autor, aceea ce unește laolaltă cunoașterea dobândită cu ocazia scrierii precedentelor lucrări referitoare la UE (*UE. Aprofundare și extindere*, 1991; *UE. De la economic la politic*, 2005-2006; *UE. De la național la federal*, 2005-2006; *UE. Politicile extinderii*, 2006; *UE. Sistemul instituțional*, 2007; *Dicționarul trilingv explicativ al UE*, 2008) cu experiența de profesor universitar, calitate în care autorul a elaborat șapte cursuri cu tematică europeană de nivel universitar, master și doctorat („UE. Aprofundare și extindere”; „Sistemul instituțional al UE”; „Politicile Comunităților Europene”; „Politicile Uniunii Europene”; „Politici sectoriale”; „Sistemul decizional în UE”; „România și UE”). La această activitate docentă se adaugă cea de cercetare în domeniu, autorul făcând parte din mai multe echipe de cercetare naționale și internaționale, fiind inclusiv profesor-coordonator al unui Modul Jean Monnet al Comisiei Europene, destinat să studieze elementele de continuitate și schimbare ale guvernantei europene. Nu în ultimul rând, procesul decizional în UE constituie una dintre temele predilecte de analiză și dezbatere realizate la seminariile organizate în cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, prilej de utile observații și controverse academice care, în final, duc la înțelegerea mai bună a propriilor idei și la o structurare mai riguroasă.

În același timp, cartea este și una de aplicare a experienței dobândite în serviciul diplomatic român, anii investiți pe relația România-UE contribuind la un alt tip de expertiză, înțelegere și prezentare a proceselor decizionale din UE. Iar dacă vorbim despre expertiza și rigoarea dobândite ca diplomat specializat în afaceri europene (am lucrat ca director la Direcția UE și consilier pe probleme de integrare europeană în ambasade), amintesc importante stadii realizate la Ministererele de Externe ale Belgiei, Franței, Danemarcei, Spaniei, Greciei, Luxemburgului și Elveției.

Toate acestea facilitează abordarea academică, dublată de cea aplicată și documentată nu numai prin referiri la lucrările și revistele de specialitate, dar și la documentele CE/UE sau la jurisprudența Curții de Justiție a CE. De altfel, utilizarea largă în argumentație a jurisprudenței Curții reprezintă o noutate atât pentru autor, cât și, în general, pentru cartea românească de specialitate.

Lucrarea este structurată pe 14 capitole împărțite în trei părți: partea I (capitolele I-IV), intitulată „Uniunea Europeană”, prezintă procesul de integrare europeană de la origini până în prezent (obiectivele CE/UE, metoda, actorii, dimensiunile procesului, competențele și sistemul normativ al CE/UE); partea a II-a (capitolele V-XI), intitulată „Instituții și proces decizional”, analizează exhaustiv sistemul instituțional al CE/UE prin prezentarea sistemului în ansamblul său și, mai apoi, a fiecărei instituții în parte (Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție, Curtea de Conturi, BCE, CES, CR și Agențiile). Analiza acestora se referă atât la arhitectura instituțională, cât mai ales la procesul decizional, relevând pe larg relațiile interinstituționale. În fine, partea a III-a (capitolele XII-XIV), „Consolidare instituțională și decizională”, analizează instituțiile și sistemul decizional al UE din perspectiva reformelor din perioada 2000-2009, inclusiv a Tratatelor de la Lisabona.

Doresc să atrag atenția că autorul vede sistemul instituțional și procesul decizional al UE ca un poliedru, ceea ce permite diferite abordări, în funcție de unghiul din care privim. Astfel, deși, aparent, unele subiecte se repetă, în realitate este vorba despre analizarea lor din perspective diferite. De exemplu :

- sistemul instituțional este analizat, la diferitele sale momente, prin prisma reformelor efectuate de către tratatele CE/UE ;
- referiri la unele categorii conceptuale și/sau instituții pot apărea în capitole diferite, în funcție de scopul analizei.

Lucrarea abordează problematica aleasă dintr-o perspectivă politică, utilizându-se pe larg însă instrumente specifice științelor juridice sau economice, acolo unde este cazul. Autorul înțelege dreptul comunitar ca fiind dreptul public european, iar politicile comune ale CE/UE ca fiind politici publice europene, acest „format” de înțelegere a Uniunii obligându-l la abordarea mai sus amintită.

Și cum vom vorbi mult despre instituții și luarea deciziilor, să precizăm de la început câteva lucruri importante. De-a lungul existenței CE/UE, „dilema decizională” a fost mereu aceeași, legată de formula votului : „ponderare regresivă” vs „dubla majoritate”. Miza acestui joc era, desigur, distribuirea/redistribuirea puterii între statele CE-UE, pe de o parte, dar și între instituțiile comune, pe de altă parte. De aceea, sistemul de vot din Consiliul UE a fost supus unei negocieri constante în ultimii 15 ani, atât datorită extinderilor succesive, cât și propriilor evoluții ale CE, totul culminând cu negocierea Tratatelor de la Nisa, respectiv a celui Constituțional. Așa cum știm, acesta din urmă a înlocuit „tradiționala” triplă majoritate, inaugurată la Nisa (număr de state, număr de voturi în Consiliu, ponderea popoarelor), cu dubla majoritate, formată din 55% votul statelor și 65% votul populației. O primă observație este aceea că, deși complicată și oarecum netransparentă, tripla majoritate de la Nisa nu reprezenta un capriciu, ci o majoritate care avea în vedere cei doi subiecți ai UE, statele și popoarele, la care se adaugă voturile statelor în Consiliu. O a doua observație se referă la faptul că, la rândul său, sistemul propus de Tratatul Constituțional, rezolvând o problemă, ridică alte două : rezolvând, prin simplificare, chestiunea transparenței, acorda popoarelor o pondere prea mare, ceea ce asigura – zicea Polonia, de exemplu – puteri exagerate statelor mari. El modifica, astfel, echilibrul puterii, un adevărat tabu al reformelor.

La analizarea acestor aspecte, este important să nu uităm câteva lucruri : dezbaterea și reforma trebuie înțelese din perspectiva echilibrului puterilor statelor mari și mici, din Nord și din Sud, din Vest și din Est. La începuturile sale, UE avea șase state, dintre care trei mari (Germania, Franța, Italia) și trei mici (Belgia, Olanda, Luxembourg), voturile fiind astfel împărțite încât să existe un echilibru între cele două grupuri, aspect ce a revenit de fiecare dată în discuțiile legate de reforma tratatelor. Apoi, pe măsura extinderii Uniunii, numărul statelor mari care au aderat a fost sensibil inferior celor mici și mijlocii. În sfârșit, de la crearea CEE în 1957, deciziile prin majoritate calificată s-au bazat pe sistemul ponderării voturilor, mai precis pe o ponderare regresivă, de la statele mari spre cele mici. S-a ajuns astfel la o suprareprezentare a statelor mici și mijlocii și la o infrareprezentare a celor mari și foarte mari. Această problemă a fost dezbătută pe larg de fiecare dată când a avut loc o extindere sau o reformă a tratatelor, iar la Nisa, în fața perspectivei extinderii cu 12 state, se părea că „se va semna un armistițiu” prin adoptarea sistemului „triplei majorități – state, voturi și popoare”, care le garanta tuturor

subiecților angrenați puterea de decizie. În fine, ceea ce nu se discutasese în nici una dintre aceste ocazii fusese principiul ca atare, adică proporționalitatea regresivă.

Ponderea votului nu poate fi considerată valoare în sine, având semnificație reală doar în măsura în care este înțeleasă prin prisma capacității de a influența dezvoltarea și deciziile UE. De aceea, ceea ce interesează în realitate nu este puterea de vot în sine, ci capacitatea statelor (mari și mici, deopotrivă) de a se afla în „echipa câștigătoare”, de a se situa acolo unde balanța puterii se înclină în favoarea lor. Altfel spus, interesează rezultatul procesului decizional, nu procesul în sine.

Această carte apare după ce, la Lisabona, s-a semnat, în decembrie 2007, un nou Tratat al UE, punând-se, probabil, capăt crizei declanșate prin referendumurile din 2005. Criza ratificării Tratatului Constituțional, timpul de reflecție pe care UE și „l-a luat”, revenirea la masa negocierilor, noua propunere de tratat și, în fine, noul tratat m-au obligat să modific „din mers” lucrarea. Acum, ceea ce părea la un moment dat un dezavantaj, lucrarea ieșind pe piață cu o mare întârziere, devine un avantaj, deoarece ne-a permis să analizăm și ceea ce ne așteaptă pâna la noua reformă a UE, care nu poate fi realizată înainte de 4-5 ani, deci să avem un tablou complet al instituțiilor și deciziilor UE până la orizontul anilor 2012-2013. S-a scris mult în ultima vreme despre rezultatul negativ al referendumului din Irlanda (iunie 2008), dar este încă prematur – în opinia mea – să punem semnul egalității între această situație și cea care a determinat modificarea Tratatului Constituțional, votul popular negativ al irlandezilor putând însemna mai degrabă – ca și în anul 2000 cu ocazia ratificării tot prin referendum a Tratatului de la Nisa – dorința irlandezilor de a obține, prin negocieri bilaterale, unele concesi, și nu respingerea în general a ideilor noului Tratat. Răspunsul la întrebare îl va da noul referendum ce se va organiza în acest stat al UE, unul dintre cele care au beneficiat masiv de sprijinul financiar al UE și a cărui modernizare se datorează nu numai efortului poporului irlandez, ci și celui financiar al tuturor celorlalte state din UE, ceea ce pune Irlanda într-o poziție politică deosebit de incomodă.

Partea I

Uniunea Europeană

Capitolul I

Integrarea europeană văzută în procesualitatea sa

I.1. „Ideea europeană”

Europa comunitară nu este doar un spațiu geografic și economic, „Europa este o regiune a lumii în care rădăcinile istorice merg în profunzime” (Brugmans, 1969, 1963, 1920-1970, 1972).

Europa, comunitatea culturilor, a lăsat în istorie urmele voinței sale unificatoare și, în mod special în acest secol, dorința sa permanentă de a o face efectivă.

Integrarea europeană nu a fost deci o idee originală, spontană specifică secolului XX, ci una dintre minunatele utopii ale gândirii europene, așa cum o demonstrează multiplele proiecte ce s-au succedat de-a lungul istoriei.

O explicație a obsedantei-idei de unificare o poate da existența unei comunități de culturi, continentul european fiind cel ce a generat:

- cele mai importante mișcări artistice și literare;
- o gândire politică omogenă;
- rădăcini juridice, tradiție umanistă și credințe religioase comune.

Dar, să nu uităm, aceeași Europă a generat și multe războaie fratricide.

Toate acestea pot explica formarea progresivă a unui mediu propice pentru a prinde contur „Ideea europeană”, precum și atingerea „masei critice” pentru aplicarea sa: sfârșitul sângerosului război mondial dintre 1939-1945, adică atunci când, paradoxal, Europa se rupea în două, pe de o parte, cea Occidentală și, de cealaltă parte, cea comunistă.

Este, probabil, o idee provocatoare, potrivit căreia se trecea la unificare prin sciziune.

I.1.1. Inițiativa lui Aristide Briand¹

Secolul XX începe, ca etapă simbolică a devenirii sale istorice, cu primul război mondial (1914-1918), la care au condus, pe fond, naționalismele epocii. La sfârșitul acestuia,

1. Originile procesului de unificare europeană le regăsim în Antichitate, ideile respective ocupând un loc important în gândirea Evului Mediu și a perioadei moderne. Dat fiind scopul lucrării de față, nu ne vom apleca însă asupra acestei laturi a analizei, ci vom purcede direct la secolul XX. Pentru detalii, vezi, între altele, Bărbulescu, I.Gh., 1997.

asistăm la inițierea declinului marilor puteri europene în fața apariției pe scena internațională a superputerilor. Fără îndoială, faptul că SUA nu au dorit să participe la Societatea Națiunilor (la a cărei înființare contribuiseră) și că URSS a fost expulzată din aceasta (ca urmare a invadării Finlandei) a făcut să fie mai puțin vizibilă, pentru un continent ce definise istoria mondială o bună bucată de vreme, o tristă realitate: decăderea sa politică.

Chiar și așa, la nivelul elitelor intelectuale și politice se exprima, în continuare, preocuparea pentru realizarea „Ideii europene” înțelesă ca unic mod de eliminare a experienței tragice la care a dus ura de tip naționalist. Astfel se explică apariția, în perioada interbelică, a numeroase asociații și publicații europeniste și difuzarea tezilor lor federaliste. De remarcat, proiectul unei „Europe confederale” al lui Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972), apărut în *Manifestul Paneuropean* (1923) (Coudenhove-Kalergi, 1990), care a avut un amplu ecou în mediile intelectuale. A fost considerat o „operă profetică” ce a determinat „trezirea imediată a mișcării în favoarea unificării europene” (Rougemont, 1961), după cum spunea Denis de Rougemont.

În opinia lui Kalergi, Uniunea Europeană ce urma a se crea se baza pe un sistem bicameral¹, pe un Tribunal Federal și pe o Cancelarie sau un Guvern, controlate de către cele două Camere. Se recunoștea existența unei „cetățenii europene”² complementare celei naționale și se garanta protejarea de către Uniune a identității culturale și naționale a popoarelor acesteia.

Asemănarea acestui proiect cu realitatea comunitară de astăzi nu este o pură coincidență, pentru că, așa cum arăta Brugmans, într-o întreprindere precum cea a Uniunii Europene, „doar vizionarii sunt realiști”.

Poate tocmai de aceea, într-o anume interpretare, „european” este sinonim cu „cel ce vede departe”³.

Dar încercarea cea mai importantă din punct de vedere politic a constituit-o propunerea făcută de Franța, prin ministrul său de Externe Aristide Briand (Truyoly Serra, 1972), în fața Adunării Societății Națiunilor din 5 septembrie 1929, referitoare la crearea unei federații numite „Uniunea Europeană”. Ideea a fost ulterior dezvoltată în „Memorandumul Guvernului Francez” trimis cancelariilor europene și prezentat Societății Națiunilor la 1 mai 1930⁴. În acest document se propunea coordonarea statelor europene în sânul Societății Națiunilor prin crearea unei „Conferințe Europene” având un Comitet Politic Permanent și un Secretariat. Fără îndoială, era vorba despre un proiect politic de creare a unei federații bazate pe ideea de „uniune”, și nu doar de „unitate”, dar și pe respectarea independenței și a suveranității naționale a fiecăreia dintre statele acesteia. Dimensiunea economică a respectivului proiect de Uniune Europeană se baza pe „apropierea” economiilor statelor europene, a căror responsabilitate politică le rămânea însă guvernelor.

1. Consiliul Federal, format dintr-un delegat al fiecărei țări, și o Adunare compusă din delegații parlamentelor naționale, ceea ce ne duce cu gândul la ideile recente de Parlament European bicameral format din actualul PE, înțeles drept Cameră a popoarelor, și actualul Consiliu, înțeles drept Cameră a statelor.
2. A trebuit să treacă aproape un secol până să apară formal cetățenia Uniunii Europene.
3. Astfel îl descria Homer pe Zeus.
4. „Memorandum asupra organizării unui regim de uniune federală europeană” era titlul exact al acestui document oficial francez redactat de către Alexis Léger (nimeni altul decât marele poet Saint-John Perse), colaboratorul lui A. Briand.

Se poate observa că definirea politică și economică a Uniunii Europene care se proiecta în anii '30 era foarte asemănătoare cu ceea ce va fi, după mai bine de 60 de ani, Uniunea Europeană a anului 1992 sau cea a Tratatului de la Maastricht sau, și mai mult, cea prevăzută a se realiza prin Tratatul de la Lisabona. În acel moment (1930), cel mai favorabil răspuns a venit din partea Spaniei (25 iunie 1930), iar opoziția cea mai vehementă din partea Marii Britanii (ale cărei politică și economie gravitau în jurul coloniilor), dar și a Uniunii Sovietice¹. Inițiativa s-a „stins” din cauza crizei economice (marea depresiune din 1929) ce începea să se simtă în Europa, dar și a alarmantei ascensiuni a social-naționalismului german.

Criza economică a anilor '30 și triumful fascismului au favorizat un climat naționalist ce a dus, în final, la cel de-al doilea război mondial. Cu toate acestea, proiectele de unificare reapar, „rezistența” și „exilul” („Proiectul de Declarație al Rezistenței Europene”, 1945) promovând necesitatea unei formule ce urma să împiedice cataclismele ciclice care nimiceau Europa. Se propunea, ca posibilă soluție, organizarea unei structuri federale europene.

Acest moment de criză este cel în care ideea europenistă prinde contur la nivelul mișcărilor colective reprezentative pentru ample păături sociale.

Unele proiecte concrete de unificare – la scară mică – se realizează chiar în plin război, precum așordurile de creare a BENELUX (1943), între Guvernele Belgiei, Olandei și Luxembourgului, aflate atunci în exil. Această Uniune Economică² avea un precedent în Uniunea Economică Belgo-Luxembourgheză, creată în 1921.

1.1.2. *Federalismul european*

Între timp însă, „Ideea europeană” și „comunitatea” suferiseră o profundă lovitură, deoarece – după 1945 – nu mai exista „aceeași Europă”. Din lupta „naționalismelor” rezultase o Europă „amputată ideologic” și „fracturată”. În plus, divizarea politică și penuria economică făceau să persiste abordările particular-naționaliste în dauna celor general-europene și să se agraveze dezechilibrele existente, în principal din cauza temerii, justificate sau nu, a unor noi înfruntări armate.

În fața acestor probleme și provocări, necesitatea reînvierii ideii de unitate europeană a devenit urgentă, ducând la formarea unei mulțimi de mișcări proeuropeniste, în principal nonguvernamentale, adică în afara inițiativelor statale. Erau mișcări ce-și aveau sorgintea în inițiativa populară, ceea ce făcea ca poziția exprimată să nu corespundă întotdeauna cu cea a guvernelor. Între aceste mișcări, le amintim pe cele universitare și sindicale, dar și pe acelea inițiate de mari personalități ale vieții intelectuale și artistice. Putem spune că, în pofida situației politice și economice, europenismul se manifesta la nivelul întregii Europe, demonstrând că avea o serioasă bază de mase.

Ca întotdeauna în istorie, universitățile devin gazda preferată a acestor dezbateri. De remarcat, în acest sens, Conferința lui W. Churchill la Universitatea din Zürich (19 septembrie 1946), în care, după ce deplânge eșecul proiectelor de Uniune din anii '20-'30, pledează pentru dezvoltarea mișcărilor europeniste și crearea unei organizații

1. Preconizata Uniune Europeană era percepută de Stalin ca o mașină de război îndreptată împotriva URSS.
2. Uniune realizată de aceste trei țări după 1945 și care există, încă, formal.

regionale europene (un „Consiliu al Europei” sau chiar a unor „State Unite ale Europei”) compatibile cu recent creată ONU. În ceea ce o privea, Marea Britanie nu urma să participe la acest Consiliu al Europei din cauza intereselor sale economice coloniale, pe care îl considera însă „un exercițiu util Europei”.

Curente sociale și politice transfrontaliere erau animate de ideile federaliste împărtășite de europeniști prestigioși precum Henri Brugmans (1958), Alexander Marc, Denis de Rougemont (1949), Salvador de Madariaga (1952), Altiero Spinelli (1960, 1983) etc.

Federalismul european, conform lui Brugmans, reclama o „putere centrală complementară puterilor multiple”. Obiectivul său, deci, nu îl constituia înlocuirea suveranității naționale cu una europeană, ci crearea unor instituții adecvate care, prin competențe și dimensiuni geografice, să fie capabile a răspunde diferitelor probleme cu care se confrunta Europa. În același timp, tendința era de „organizare a unor mari zone continentale” și de „diversificare a centrelor de decizie”. Aceste două direcții se completau și se condiționau reciproc.

La rândul său, Denis de Rougemont (1949) spunea că, „deoarece sunt destul de mici, statele naționale ar trebui să se federalizeze la scară continentală; pe de altă parte, pentru că sunt destul de mari, ar trebui, de asemenea, să se federalizeze”.

Mișcările federaliste europene împărtășeau principiile politice care determinau un adevărat curent de gândire ce gravita în jurul ideilor de autonomie, cooperare, subsidiaritate.

Fără îndoială, eroarea curentelor federaliste ale epocii a constituit-o căutarea unui paralelism între preconizata unificare europeană și modelul statelor federale existente, precum SUA sau Germania¹. Încă nu se înțelegea că era necesar un model diferit care să încorporeze „spiritul federalist”, dar să și „inventeze” modele și instrumente noi, specifice situației particulare cu care Europa se întâlnea în drumul ei integrator.

Putem spune că, de-a lungul istoriei respectivului proces, au fost mereu prezente două forțe de semne opuse:

- de o parte, federaliștii care doreau să se progreseze mai repede și să se meargă cât mai departe pe calea integrării;
- iar de cealaltă parte, naționaliștii, care preferau integrării simpla cooperare interguvernamentală².

1. „Zollverein” sau „Uniunea Vamală Germană” de la 1834 și „Confederația Germanică” dintre 1818-1866 sau statul german modern.
2. În legătură cu dezbaterile federal-interguvernamentale, în afara autorilor și lucrărilor deja prezentate, vezi, între altele, Bărbulescu, I.Gh., 1996; Briand, A., 1950; Burckhardt, C., 1953; Rousseau, J.J., 1969; Levi, L., 1988; Mackay, R.W.C., 1940; Attlee, C.R., 1939; Rosentiel, F., 1967; Héraud, G., 1961; Reuter, P., 1960; Sidjanski, D., 1992, 1961, 1963; Haas, E., 1964; 1994; Brugmans, H., 1990; Truylol Y Serra, A., 1984 și 1972; Coudenhove-Kalergi, R., 1990; Rougemont, D., 1990, cât și 1963 sau 1948; Monnet, J., 1955; Schuman, R., 1963; Hoffmann, S., 1975; Spinelli, A., 1983; Fontaine, F., 1983; Aldecoa, F., 1992; Sadurska, R., 1991; dar și documente de bază ale federalismului, precum „Union Européenne des Fédéralistes”, „Rapport du Premier Congrès Annuel de l'Union Européenne des Fédéralistes”, 1947, Montreux.

Progresele succesive au demonstrat compromisul continuu dintre cele două tendințe. În opinia noastră, acest compromis dintre federalism și interguvernamentalism definește ceea ce înțelegem prin „sistemul comunitar” (sau monnetian), făcând din CE o construcție „sui-generis”, un „hibrid” între federal și interguvernamental, posibil doar prin aplicarea metodei sectorial-funcționale Monnet-Schuman, adică integrarea progresivă în supra-național prin intermediul realizărilor concrete la nivelul funcțiilor și sectoarelor.

În această logică :

- funcționalismul definește „calea”, „instrumentele” ce permit „punerea în comun a unor sectoare” prin crearea „obișnuinței cooperării politice și a colaborării economice” ;
- la rândul său, federalismul reprezintă „spiritul”, „atitudinea” ce permit apropierea progresivă a doctrinei și a modelului de construcție de exigențele realității, anticipând, în același timp, un stil de organizare socială ;
- procesul european reclamă o viziune pe termen lung, o strategie, care se regăsesc în federalism ;
- însă acest proces reclamă, în același timp, acțiuni imediate, iar pe acestea le oferă funcționalismul ;
- federalismul reprezintă doctrina, funcționalismul, metoda.

Ambele se bazează pe acțiunea omului, a unui om liber, responsabil, democrat, pragmatic. Ideile federal-funcționale se situau la mijlocul distanței dintre vizionarismul steril al federaliștilor „puri” și pragmatismul „pur și dur” al interguvernamentalistilor.

Federalismul și funcționalismul nu erau contradictorii, ci complementare. Un lucru era deja cert : toate propunerile făcute din îndepărtatul Ev Mediu până la 1950 de către gânditori și politicieni aveau o bază comună și o rațiune de a fi : cultura comună europeană.

Europa nu a fost niciodată o entitate economică sau politică construită liber, democratic. A fost însă o entitate culturală manifestată prin bogata diversitate și originalitate a modurilor de a trăi și de a simți ale popoarelor europene. Europa a avut o atitudine proprie în fața vieții, o gândire proprie, o concepție asupra ființei umane și asupra valorilor diferite – pe fond – de cea a altor popoare sau civilizații.

I.1.3. *Planul Marshall*

După un război devastator, Europa ajunsese o ruină. Situația economică, socială și politică era atât de alarmantă, încât se trăia cu teama că partea occidentală a continentului ar fi putut să cadă în mâinile comuniștilor staliști și deci sub controlul URSS. Această situație a determinat SUA să prezinte „Planul de Reconstrucție Europeană” sau „Planul Marshall”.

Planul avea în spatele său impresionanta forță a economiei americane care, nu numai că nu cunoscuse distrugerile războiului, ci, dimpotrivă, se dezvoltase datorită acestuia. Industria americană, care a beneficiat cel mai mult de război, a fost și cea care a manifestat cea mai rapidă reconversie, transformându-se rapid în industrie civilă. Dar această impresionantă industrie civilă avea nevoie de piețe externe, iar Europa nu era în situația de a cumpăra produsele americane și nici de a realiza produse proprii. În pofida

puterii scăzute de cumpărare de după război, piețele potențiale pentru industria americană rămăneau tot în Europa, aceasta având, la rândul ei, nevoie de produsele americane, esențiale supraviețuirii și reluării ciclului de producție. Din păcate, aceeași Europă era sufocată de inflație, ceea ce-i diminuă și mai mult forțele. Mai trebuie spus că, în plus, statele europene occidentale nu aveau resurse financiare și materiale pentru a produce și deci pentru a exporta și a-și repune astfel în mișcare economiile. Economia europeană era autarhică, existau încă puține acorduri bilaterale, iar mărfurile și banii nu circulau în mod curent între statele europene occidentale.

Într-un cuvânt, Europa nu avea cultura cooperării.

Alternativa la această situație a oferit-o secretarul de stat american George Marshall, care, într-o alocuțiune rostită pe 5 iunie 1947 la Universitatea Harvard, propunea un plan de sprijin pentru reconstrucția Europei (Brugmans, 1972).

Planul Marshall prevedea ca guvernul american să plătească exportatorii americani ce vindeau produse guvernelor și fabricanților europeni. Importatorii europeni, la rândul lor, achitau în monedele lor naționale contravaloarea, iar aceste plăți se virau într-un cont deschis în numele Guvernului SUA, în băncile lor naționale. Această „contravaloare” rămânea imobilizată și nu era destinată cumpărării de dolari, imobilizarea acestei mari cantități de bani favorizând deflația. În fine, administrația SUA pune la dispoziția guvernelor europene occidentale acești bani sub formă de investiții. Având în vedere acest mecanism de plată a produselor, de stimulare a investițiilor și de realizare a deflației, gral. George Marshall a sugerat statelor europene să cadă de acord asupra priorităților de dezvoltare și asupra unui program care să fie capabil să pună în mișcare economia europeană pe ansamblul ei. Dar, în opinia sa, identificarea necesităților și a soluțiilor concrete cădea în responsabilitatea europenilor, inițiativa trebuind să vină din partea acestora.

Răspunsul a fost imediat, 16 state europene reunindu-se în iulie 1947. Au lipsit Germania, Spania și țările din Est¹. S-a decis, astfel, gestionarea în comun a ajutorului american prin crearea Organizației Europene de Cooperare Economică (OECE, 16 aprilie 1948)². SUA și Canada participau la OECE ca asociați, fără drept de vot³.

Dintre meritele Planului Marshall menționăm:

- existența unui plan rațional de „repunere pe picioare” a economiilor europene și de dezvoltare a acestora;
- crearea unui regim multilateral de schimburi reciproce;
- liberalizarea acestor schimburi;
- reducerea contingentelor;
- coordonarea planurilor economice naționale;
- organizarea convertibilității monedelor;
- stabilirea prin Uniunea Europeană de Plăți a sistemului compensațiilor multilaterale și de acordare a creditelor.

1. Acestea din urmă nu au putut participa din cauza opoziției URSS, în pofida interesului manifestat de către Cehoslovacia și Polonia.
2. Germania a aderat la OECE în 1949, ceea ce a făcut ca, practic, aceasta să beneficieze de Planul Marshall încă de la început.
3. Odată îndeplinite finalitățile OECE, în 1960 aceasta s-a transformat în OCDE, Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică, cuprinzând toate țările industrializate din lumea occidentală.

În sfera politicului, prin promovarea gestionării în comun a ajutorului american, se evita, pe de o parte, dependența brutală față de SUA, iar pe de altă parte, se ofereau Europei „primele lecții de cooperare”.

Tocmai de aceea, dincolo de meritele indiscutabile ale Planului Marshall, cel mai important rămâne totuși acela că gestionarea în comun a ajutorului american a „învățat” Europa Occidentală „lecția integrării”, astfel încât aceasta a reușit, pentru prima oară în istorie, să coopereze democratic în loc să se angajeze în război. OECE a permis înțelegerea faptului că poate fi edificată o Europă bazată pe propriile energii. În acest fel, Europa Occidentală nu numai că a „îngropat securea războiului”, dar a și construit o lume nouă, a consolidat conviețuirea între popoarele sale și a făcut astfel posibilă realizarea unei adevărate rețele de interese comune care să împiedice, în viitor, războaiele pe continent.

I.1.4. *Congresul de la Haga*

Din aceeași epocă trebuie să amintim alte evenimente precum „Congresul Europei”, convocat de către „Comitetul de Coordonare al Mișcărilor pentru Uniunea Europeană”, reunit la Haga între 7 și 11 mai 1948, la care au participat zeci de organizații federaliste proeuropeniste și peste 750 de delegați¹. După Congres, a avut loc constituirea „Mișcării Europene”, având – de-a lungul timpului – ca președinți personalități precum R. Schuman, W. Churchill, A. de Gasperi, P.H. Spaak, K. Adenauer. În acea Adunare, erau exprimate, desigur, cele două paradigme ale dezvoltării europene:

- cea care pretindea continuarea cooperării interguvernamentale;
- cea care – dimpotrivă – viza o integrare de tip federal.

Prin deciziile luate, Congresul a înclinat balanța spre tendința federalistă.

Astfel:

- în plan politic, Congresul s-a pronunțat pentru un transfer al dreptului național suveran în favoarea unei uniuni politice și economice;
- în planul economic și social, se dorea dispariția completă a taxelor vamale și a restricțiilor comerciale (cantitativ), astfel încât să se ajungă, într-o zi, la uniunea vamală (practicând taxe vamale externe), la libera circulație a capitalurilor și la unificarea monetară².

Ridicarea nivelului de trai al popoarelor europene, îmbunătățirea agriculturii și a producției industriale figurau, de asemenea, între obiectivele imediate.

Cele două curente manifestate de-a lungul Congresului de la Haga s-au „materializat” prin crearea unor organizații distincte:

- pe de o parte, Consiliul Europei (Londra, 5 mai 1949), care satisfacea curentul interguvernamental și era sprijinit de anglo-saxoni; aceștia nu doreau „cedarea” suveranității și crearea unor instituții supranaționale, ci doar o cooperare interguvernamentală strânsă și permanentă prin intermediul unor instituții specifice, având puteri consultative;

1. Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Payot, Paris, 1961.

2. Actuala piață internă a UE.

- pe de altă parte, curentul federalist, partizan al „cedării parțiale a suveranității”, care, nemulțumit de crearea Consiliului Europei, a întrevăzut posibilitatea „federalizării” acesteia prin punerea în practică a propunerii Franței de creare a CECO. Se iniția, astfel, procesul formal de integrare europeană.

I.2. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului

Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO) a fost prima dintre Comunitățile Europene și, dacă avem în vedere situația dificilă din acea epocă, cea mai curajoasă din punct de vedere politic, chiar dacă limitată sectorial.

I.2.1. Contextul istoric

La sfârșitul celui de-al doilea război mondial, aliații stabiliseră, prin Acordurile de la Potsdam, un sistem de distribuire a producției din regiunea Ruhr, având drept scop punerea în practică a sistemului generalizat de reparații pentru daunele provocate de război, dar și a celui general de reconstrucție europeană. Nu era mai puțin adevărat că se aveau în vedere, în același timp, controlul asupra unei zone de mare valoare strategică, precum și limitarea și monitorizarea nivelului de producție al industriei germane.

În 1947, SUA și Marea Britanie decid transferarea către autoritățile germane a administrării respectivului sistem, ceea ce provoacă protestele și preocuparea Franței și Beneluxului¹. Consecința acestei controversă dintre puterile ce-și asumaseră exploatarea Bazinului Ruhr este decizia din 1949 de „internaționalizare” a acesteia prin participarea mai multor state, inclusiv a Germaniei, la exploatarea și controlul cărbunelui și al oțelului.

Plecând de la experiența acestui sistem de administrare internațională a Bazinului Ruhr, Franța va face un pas înainte, propunând o administrare europeană permanentă.

I.2.2. Planul Schuman

Procesul de integrare europeană, care se năștea prin crearea CECO, a fost declanșat prin declarația (Schuman, 1963a) istorică a ministrului de Externe francez Robert Schuman, la 9 mai 1950, care a fost însă concepută și elaborată de către Jean Monnet, comisar al Planului de modernizare și dezvoltare economică.

Unele fragmente ale acestei propuneri istorice se regăsesc în preambulul Tratatului CECO (Uniunea Europeană, 1992) și exprimă, practic, esența complexului proces numit

1. Din cauza tragicilor amintiri pe care aceste țări le aveau în legătură cu Germania, iar în cazul particular al Franței, a disputei sale istorice cu această țară (războiul franco-prusian) referitoare la controlul resurselor naturale.

„integrare europeană”: „Europa nu se va realiza dintr-odată și nici nu va fi o construcție completă; se va face prin realizări concrete, creând la început o solidaritate de fapt”.

Se avea în vedere punerea în comun a producției franco-germane a cărbunelui și oțelului, dar și acceptarea „unei «Înalte Autorități», ale cărei decizii să devină obligatorii pentru Franța, Germania și celelalte țări care vor adera”.

Cum recunoștea chiar Schuman, scopul politic era acela de a pune capăt antagonismului franco-german, combinând acest obiectiv politic cu unul economic. Pentru el, respectiva unificare politică se realiza într-o formă implicită ce deriva din „solidaritățile de fapt” ale „fuziunii intereselor comune create de națiunile europene”.

În acest sens, „punerea în comun a producției” asigura „stabilirea imediată a bazelor comune de dezvoltare economică, prima etapă a Federației Europene, și schimbarea destinului acestor regiuni, mult timp ocupate cu fabricarea armelor, cărora tot ele le cădeau, apoi, constant victime”.

Finalitatea politică a propunerii era evidentă stimulându-se, la fel ca în cazul Planului Marshall sau OECE, un spirit nou, cel al conviețuirii și solidarității. Pe această linie de gândire, în preambulul CECO, parafrazându-se Declarația Schuman, se spunea că „cei șase” sunt:

Deci să substituie rivalitățile seculare printr-o fuziune a intereselor lor esențiale, să creeze, prin instaurarea unei comunități economice, primele baze ale unei comunități mai ample și mai profunde între popoare aflate mult timp opuse prin divizări sângeroase și să pună bazele unor instituții capabile să le ofere de aici înainte un destin comun¹.

La „chemarea” lui Schuman au răspuns Franța, Germania, Italia și cele trei state care formau Beneluxul. Marea Britanie a declinat invitația – un lucru obișnuit în epocă –, motivând interesul său pentru colonii.

Tratatul s-a semnat la 18 aprilie 1951 la Paris și a intrat în vigoare la 23 iunie 1952, Jean Monnet devenind Președintele Înaltei Autorități (Comisia de astăzi).

Cu Planul Schuman se punea punct regimului de internaționalizare a Bazinului Ruhr, aducându-se Germania pe „picior de egalitate” în exploatarea acestuia, însă și mai important, se crea CECO și se deschidea drumul construcțiilor comunitare. Mai mult decât atât, prin crearea CECO apărea prima comunitate democratică supranațională de sorginte federalistă (instituții comune supranaționale, politici comune etc.) în Europa, iar aceasta se făcea incluzând Germania și ajutând-o, în același timp, să se democratizeze. Dacă francezii au dorit controlul industriei de război germane prin crearea CECO, ceea ce s-a obținut a fost mult mai mult, permițându-ne astăzi să afirmăm că astfel s-au pus bazele Uniunii Europene.

1. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

I.2.3. Obiectivele Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului

Pilierii de bază ai CECO erau :

- crearea unei piețe comune sectoriale ;
- existența unor obiective comune ;
- construirea unor instituții comune având puteri efective și imediate.

Resursele care făceau obiectul administrării comune erau :

- cărbunele și oțelul ;
- huila, cocsul, lignitul, fierul, magneziul, oțelul lichid și laminat, produse finite din oțel și fier.

Piața Comună, conform art. 4 CECO¹, se baza pe :

- interzicerea oricăror taxe de intrare sau de ieșire a produselor care făceau obiectul tratatului și a oricăror restricții cantitative în scopul asigurării liberei circulații a produselor și persoanelor ce lucrau în aceste sectoare ;
- interzicerea oricăror măsuri sau practici ce discriminau producătorii, cumpărătorii sau utilizatorii, atunci când acestea se refereau la preț, tarife de transport precum și la orice alte măsuri sau practici care împiedicau libera alegere de către cumpărător a furnizorului ;
- interzicerea subvențiilor și ajutoarelor atribuite de către stat sau a impozitelor speciale ;
- interzicerea practicilor restrictive referitoare la distribuirea sau exploatarea piețelor.

Obiectivele CECO², conform art. 3 TCECA, erau :

- asigurarea aprovizionării permanente și regulate ;
- asigurarea egalității accesului la sursele de producție ;
- fixarea prețurilor la cel mai mic nivel posibil ;
- îmbunătățirea capacității și calității producției ;
- promovarea unei politici de exploatare rațională a resurselor naturale ;
- îmbunătățirea condițiilor de muncă și de viață ale muncitorilor ;
- stimularea dezvoltării schimburilor internaționale reciproce.

Planul era foarte ambițios³, prevăzând, încă de la început, unificarea regimului salariilor, al asigurărilor sociale, al fiscalității, armonizarea prețurilor și a condițiilor de transport.

Se poate aprecia că noua Comunitate a avut succesul politico-economic scontat, un indiciu constituindu-l semnarea, de către Marea Britanie, la 21 decembrie 1954, a unui acord de asociere.

1. *Ibidem.*

2. *Ibidem.*

3. Mult prea ambițios, salariile sau asigurările sociale, ca și fiscalitatea fiind, și după 60 de ani, tot în competența statelor membre.

Sistemul instituțional, în versiunea sa din 1951, se compunea din :

- „Înalta Autoritate”, independentă de statele membre, formată din șase persoane numite de comun acord de către guvernele celor șase state membre și având ample puteri cvasilegislative și executive, deciziile acesteia beneficiind de valabilitate și aplicabilitate imediată în toate statele membre. Înalta Autoritate era asistată de către un Comitet Consultativ de Reprezentare Socioeconomică și era responsabilă politic în fața Adunării Parlamentare¹ ;
- un „Consiliu” format din miniștri (fără puteri importante) ce reprezentau statele membre și a căror misiune era aceea de a coordona acțiunea statelor și a CECO ;
- o „Adunare Parlamentară” formată din parlamentari desemnați de către parlamentele naționale², având competențe limitate în ceea ce privește controlul politic specific unui parlament ;
- o „Curte de Justiție” care veghea asupra protecției juridice a subiecților CECO, a legalității acțiunilor Înaltei Autorități și a respectării separației atribuțiilor dintre CECO și statele membre.

Odată cu CECO se iniția un proces ireversibil de federalizare „parțială și implicită” sau, altfel spus, de federalizare „funcțional-sectorială” bazată pe integrarea progresivă a unor sectoare concrete și limitate, dar importante în strategia economică și politică a statelor fondatoare.

I.3. Comunitatea Europeană de Apărare și Comunitatea Politică Europeană

Lipsurile economice și diviziunile politice de după cel de-al doilea război mondial făceau ca Europa Occidentală să fie o victimă ușoară a celor două superputeri, SUA și URSS. Fără îndoială că 1945 reprezenta, între altele, sfârșitul unei lumi până atunci dominate în relațiile internaționale de către Europa. Dacă în noua lume părea inevitabil sfârșitul omogenității și al eurocentrismului, înfruntarea ideologică și militară bipolară amenința chiar cu dispariția identității europene (bazată pe libertate), dar și cu influența și prestigiul tradițional ale continentului în lume.

Deși, prin crearea Organizației Europene de Cooperare Economică (OECE), s-a evitat căderea brutală a Europei sub dependența economică a SUA, temerea față de pericolul expansionismului sovietic se menținea (și chiar creștea) pe măsură ce URSS își continua, într-o formă sau alta, politica agresivă. Astfel, URSS anexează Estonia, Letonia, Lituania, o parte din Finlanda, România (Bucovina de Nord și Basarabia), Rutenia (Cehoslovacia), Prusia Orientală și o bună parte din Polonia. În aceeași epocă, sub presiunea trupelor sovietice, se instalau guverne comuniste în unele state ale Europei de Est. În plus, războiul civil din Grecia (1946-1949), finanțat de către țările comuniste

1. Parlamentul European de astăzi.

2. Aveam de-a face, cum se poate vedea, cu o „legitimare indirectă” sau cu o „reprezentare de gradul doi”.

din zonă (Bulgaria, Albania și Iugoslavia) și coordonat de la Moscova, amenința fragila democrație europeană și originile civilizației acesteia la fel cum o făcuse, la vremea sa, fascismul.

În fond, din punct de vedere militar, Europa Occidentală era evident amenințată (între 1945-1950) de pericolul unei invazii sovietice și de reapariția militarismului german, fără a avea, în caz de agresiune, mijloacele necesare de apărare. Imediat după cel de-al doilea război mondial, Franța și Marea Britanie vedeau în Germania cel mai mare pericol, motiv pentru care¹ au și semnat un „Tratat de alianță și asistență reciprocă”², însă nu mult după aceea, ministrul britanic de Externe a făcut publică o reajustare spectaculoasă a politicii externe a țării, propunând extinderea recent încheiatei alianțe franco-britanice către cele trei țări Benelux, semnându-se astfel „Tratatul de Cooperare economică, socială și culturală și de apărare legitimă și colectivă”, la Bruxelles, pe 19 mai 1948³.

Lipsurile din acești ani de după război, distrugerile și teama unor convulsii sociale au animat ideea că o alianță defensivă nu se mai poate limita la aspectele militare, ca în secolele trecute. O componentă esențială a apărării naționale, într-o epocă dominată de ideologiile și concepțiile globale asupra societății, trebuia să o constituie bunăstarea economică și socială. De aceea, într-un pact militar precum Tratatul de la Bruxelles, semnatarii s-au angajat expres să coopereze loial și să-și coordoneze eforturile pentru reconstrucția economică, deși, în practică, această reconstrucție se realiza prin intermediul OECE.

Chiar dacă este discutabilă afirmația că semnarea Tratatului de la Bruxelles a contribuit direct la integrarea europeană, este sigur că această alianță, în principal după 1954, atunci când exista deja și Uniunea Europei Occidentale (UEO), a constituit una dintre „forțele motrice” ale unității europene, menținând o legătură formală cu Marea Britanie. Fără îndoială însă că, în fața forței politicii sovietice manifestate după ridicarea Zidului Berlinului și a virulentului război civil grec, Tratatul de la Bruxelles devenise insuficient. Perseverența presiunii guvernelor occidentale europene a reușit, în final, să determine guvernul american să oprească repatrierea forțelor sale militare din Europa și, mai mult decât atât, să se angajeze că va continua participarea la apărarea europeană occidentală. Din perspectiva timpului, putem să-i acuzăm pe americani de miopie politică, atunci când doreau repatrierea trupelor, însă așa cum francezii și englezii vedeau ca dușman mai degrabă pe Germania decât pe URSS, tot așa și americanilor le venea greu să-și „trădeze” principalul aliat din recent încheiatul război mondial – URSS –, fără de care, probabil, nu ar fi câștigat războiul sau l-ar fi câștigat mult mai greu.

Așa s-a ajuns la semnarea „Tratatului Atlanticului de Nord” la Washington, pe 4 aprilie 1949, creându-se⁴ o structură militară integrată (NATO) ce beneficia de importante efective americane. Crearea NATO de către zece țări europene⁵ plus SUA și

1. Motivul l-a constituit teama repetării istoriei. Ceea ce se întâmplase după primul război mondial era încă viu în memoria colectivă.

2. Tratatul de la Dunquerque, 4 martie 1947.

3. Ulterior (1954) va deveni ceea ce cunoaștem ca fiind UEO, prin aderarea Germaniei și Italiei.

4. După invadarea, la 25 iunie 1950, a Coreei de Sud de către Coreea de Nord.

5. Marea Britanie, Franța, Belgia, Olanda, Luxembourg, Italia, Danemarca, Islanda, Norvegia, Portugalia.

Canada a aruncat într-o lungă agonie Tratatul de la Bruxelles (UEO), agonie din care nu se va trezi până în anul 1984¹.

Crearea NATO nu poate fi înscrisă în procesul propriu-zis de realizare a „unității” europene, ea fiind, mai degrabă, simbolul „confruntării” și al „divizării” europene dintre Est și Vest, deoarece NATO reprezenta sistemul colectiv de apărare al Occidentului și avea drept scop salvagardarea libertății și a democrației europene, „păzind-o”, deci separând-o, de Europa Centrală și de Est aflate sub influența URSS.

Existența NATO nu elimina însă nostalgia europeană de creare a unui sistem propriu de apărare care să reprezinte „răspunsul comunitar” la amenințarea Războiului Rece. Aceasta nu părea însă posibil, întrucât trebuiau învinse dificultăți serioase ce-și aveau originea în circumstanțele economice și politice ale epocii. Astfel, membrii CECO aveau armate slabe, unii erau, în fapt, dezarmați, iar industria lor avea alte priorități, între care, cele mai urgente, erau asigurarea nevoilor imediate ale populației și reconstrucția. În ceea ce o privea, Germania era o țară aflată sub ocupație și fără armată, însă toate statele europene deveniseră conștiente de faptul că nu se putea concepe crearea unei armate europene fără prezența acesteia. De aceea, W. Churchill propunea, în Adunarea Consultativă a Consiliului Europei din 11 august 1950, crearea unei armate europene unificate la care să participe și Germania. Franța și-a exprimat nemulțumirea și neîncrederea, înțelegând propunerea ca o formă de reînarmare a Germaniei.

Trecerea timpului, presiunile americanilor² și războiul din Coreea au făcut ca Franța să revină asupra refuzului său, astfel încât (în 1951) guvernul prezidat de René Pleven l-a însărcinat pe același Jean Monnet cu elaborarea unui plan („Planul Pleven”) similar Planului Schuman, prin care să se creeze o „Comunitate Europeană de Apărare” (CEA), al cărei tratat a și fost semnat la 27 mai 1952.

Inițiativa franceză încerca să evite reaparitia unei armate germane autonome prin crearea uneia europene, ce urma să absoarbă în întregime armata germană. Structura instituțională a CEA era asemănătoare celei a CECO³.

Dar spre deosebire de CECO, crearea CEA nu a trezit același entuziasm, „integrarea soldaților și a ofițerilor” nefiind la fel de ușoară ca „integrarea oțelului și a cărbunelui”, așa cum recunoșteau și oamenii politici ai vremii. Ea se datora faptului că armatele, făcând parte din nucleul dur al suveranității naționale, se aflau în serviciul politicii de apărare a integrității teritoriale și a independenței, reprezentând complementul politicii externe a respectivelor națiuni. Marea întrebare (și marea necunoscută totodată) era, așa cum spunea Raymond Aron (1956), „cărui stat sau puteri și cărei politici avea să i se supună respectiva armată europeană?”.

În această situație, s-a căutat o soluție care să liniștească Franța, nimeni alta decât autoarea proiectului. Pentru a se ieși din criză, ministrul italian Alcide De Gasperi a propus înființarea unei „Comunități Politice Europene” (CPE). De altfel, a și fost însărcinat de către membrii CECO să înființeze o comisie ad-hoc, formată din parlamentari ai Adunării CECO și ai Consiliului Europei, care să redacteze tratatul CPE.

1. „Criza rachetelor” și participarea unei flotile a UEO la supravegherea evenimentelor legate de războiul dintre Irak și Iran.
2. Foster Dulles, secretarul de stat de la acea vreme, se pare că a avut un rol important în acest sens.
3. Un Consiliu de Miniștri, o Adunare, o Curte de Justiție și un Comisariat, având mai puține puteri decât Înalta Autoritate a CECO.

Competențele acesteia în materie de relații externe urmau a fi :

- coordonarea politicilor economice ;
- stabilirea unei piețe comune bazate pe libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor, ce urma să absoarbă, gradual, CECO și CEA.

CPE a rămas la stadiul de proiect din cauza istoricului vot negativ al Adunării franceze din 30 august 1954, atitudine motivată de mai multe cauze :

- pe de o parte, schimbarea de guvern care adusese în fruntea acestuia, la momentul votului, pe Pierre Mendès-France, un adversar al proiectului ;
- pe de altă parte, forțele politice franceze favorabile ideii se divizaseră (socialiștii, în special) ;
- la rândul său, de Gaulle se opunea CEA, considerând-o un atentat la suveranitatea națională, în timp ce comuniștii francezi vedeau CEA ca pe un simbol al „imperialismului american”.

Toate acestea au făcut ca, din cauza situației create în Franța, deși celelalte state ratificaseră înființarea CEA (Italia nu o făcuse formal încă, dar se obținuse consensul în acest sens), structura organizațională să nu se realizeze în final și, prin aceasta, nici CPE¹.

În această situație, s-a căutat o soluție alternativă care să le permită Germaniei și Italiei să facă parte din Tratatul de la Bruxelles². În acest fel, nou creată UEO permitea reînarmarea Germaniei supuse însă, în continuare, unor limitări și controale severe³, iar, mai târziu, integrarea ei în NATO (6 mai 1955).

I.4. Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice. Tratatul de la Roma (1957)⁴

Eșecul CEA a creat un serios impas pentru integrare până când, ca urmare a unei inițiative italiene, reprezentanții statelor membre CECO s-au reunit la Messina, în iunie 1955, și i-au însărcinat pe olandezul Johan Willem Beyen și pe belgianul Paul-Henri Spaak cu realizarea unui proiect de relansare a integrării europene, având la bază următoarele obiective :

- dezvoltarea instituțională ;
- fuziunea progresivă a economiilor ;
- crearea unei piețe comune ;
- armonizarea politicilor sociale.

1. Poziția Franței a făcut ca dimensiunea politică a comunităților europene să nu se dezvolte până în anul 1992, chiar dacă o deblocare a acestei situații o putem constata cu începere din 1986, odată cu adoptarea Actului Unic European.
2. Modificat prin Protocolul de la Paris din 24 octombrie 1954, ocazie cu care Pactul de la Bruxelles a fost redenumit Uniunea Europei Occidentale.
3. S-a renunțat, practic, odată cu reunificarea Germaniei la 3 octombrie 1990.
4. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

În acest scop, s-a creat un Comitet Interguvernamental de Experți, 6 iunie 1955, prezidat de P.-H. Spaak. Raportul acestuia („Raportul Spaak”) împreună cu un proiect de tratat (prezentate, la 21 aprilie 1956, la Veneția) au constituit baza negocierilor desfășurate la Castelul Val Duchese (Bruxelles) și au condus la semnarea, la Roma, pe 25 martie 1957 a Tratatului Constitutiv al Comunității Economice Europene (CEE) și a Tratatului Constitutiv al Comunității Europene a Energiei Atomice (CEEA).

Aceste două tratate au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958, cuprinzând aceleași șase țări ca și CECO. Apariția CEE și CEEA nu a dus la dispariția CECO, așa cum nici apariția Tratatelor CEE și CEEA nu a însemnat dispariția Tratatului CECO.

De aici înainte, vom avea trei Comunități Europene¹: CECO (ea se va dizolva prin absorbția unora dintre funcțiile sale de către CE la exprimarea termenului de 50 de ani pentru care fusese gândită), CEE (ulterior va deveni CE) și CEEA.

I.4.1. *Obiective*

Obiectivele generale ale CEE erau:

- promovarea unei dezvoltări armonioase a activităților economice pe întregul teritoriu al Comunității;
- expansiunea continuă și echilibrată;
- stabilitatea crescândă a statelor membre și a Comunității pe ansamblul său;
- creșterea nivelului de trai;
- realizarea unor relații mai strânse între statele membre (TCEE, art. 2).

Mijloacele generale ce făceau posibilă realizarea unor asemenea obiective erau:

- stabilirea unei piețe comune;
- apropierea progresivă a politicilor lor economice.

Noțiunea de „Piață Comună” se baza (și se bazează) pe existența celor patru libertăți fundamentale ale pieței:

- libera circulație a bunurilor în regim de concurență liberă și loială;
- libera circulație a persoanelor și serviciilor;
- libera circulație a capitalurilor;
- libertatea cetățenilor Comunității de a se stabili în oricare dintre statele acesteia.

Îndeplinirea celor patru libertăți fundamentale ale pieței însemna mai mult decât o Uniune Vamală. CEE (astăzi CE) nu era o simplă Uniune Vamală, deoarece nu asigura doar liberă circulație a bunurilor, ci și protecția acestora față de exterior prin taxe vamale externe comune. Spre deosebire de CEE, o zonă de liber schimb (ZLS) – precum Asociația Europeană a Liberului Schimb (AELS) – se limita la asigurarea liberei circulații a bunurilor între parteneri, dar nu și a protecției externe specifice CEE. Aceasta din urmă era, în plus, și o adevărată Piață Comună deoarece:

- includea factorii de producție;
- integra unele politici (politicile agricole, transportul și comerțul);
- coordona și completa altele (politica socială sau fiscală);

1. Lor li se va adăuga (în 1992, odată cu semnarea Tratatului Constitutiv al UE – TUE) Uniunea Europeană.

- prevedea, în plus, acțiunea comună a membrilor săi în vederea depășirii eventualelor dificultăți legate de balanțele de plăți, dar și – în perspectivă – o politică economică comună.

La rândul său, CEEA¹ avea (și are încă) drept obiectiv general stabilirea condițiilor necesare pentru formarea și dezvoltarea rapidă a industriilor nucleare. Cu această finalitate, Comunitatea se angaja:

- să dezvolte cercetarea și diseminarea cunoașterii tehnice în domeniu;
- să stabilească norme uniforme de securitate pentru protecția sanitară a populației și a muncitorilor;
- să faciliteze investițiile;
- să vegheze asupra aprovizionării periodice cu energie;
- să garanteze utilizarea pașnică a materialelor nucleare;
- să creeze o piață comună care să garanteze atât libera circulație a materialelor și echipamentelor, cât și a capitalului necesar investițiilor nucleare.

I.4.2. Sistemul instituțional

Sistemele instituționale ale acestor organizații² erau independente, fiecare având comisie, consiliu și adunare parlamentară, precum și propria curte de justiție.

Competențele acestor patru instituții, în versiunea lor originală, erau următoarele:

1.4.2.1. Comisia

Era formată din personalități numite, de comun acord, de către statele membre³, având inițiativă normativă (legislativă), dar și unele atribuții de gestiune, execuție și control al îndeplinirii tratatelor și hotărârilor instituțiilor comunitare. Interesant de observat este că, totuși, Comisia Europeană (ce va substitui ulterior Înalta Autoritate a CECO) va avea mult mai puțină putere decât aceasta, chiar dacă, în compensație, va putea acționa în toate sectoarele socioeconomice, depășind astfel caracterul sectorial al Înaltei Autorități. Această instituție colegială, garantă a tratatelor, nu va mai avea niciodată competențele Înaltei Autorități⁴.

1.4.2.2. Consiliul

Era (și este) instituția comunitară în care sunt reprezentate guvernele statelor membre, prin unul dintre membrii acestora⁵. Dispunea de putere de decizie și de coordonare a politicii economice în general. Principala sa atribuție era legislativă.

1. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.
2. Asupra sistemului instituțional, vezi pe larg în cap. V și în partea a doua a lucrării.
3. Comisiile din acea epocă erau diferite pentru CEE și CEEA; astfel, comisia CEE era compusă din șase membri, fiind prezidată de Walter Hallstein, iar comisia CEEA era compusă din cinci membri, fiind condusă de Louis Armand.
4. Cu excepția situației în care, într-un anume moment al evoluției sale, UE va deveni o federație, iar Comisia UE va reprezenta „executivul” acesteia.
5. Vom nuanța ulterior această afirmație, în sensul înțelegerii consiliului în dubla sa alteritate: ca „instituție comunitară” și „Conferință internațională”.

1.4.2.3. *Adunarea Parlamentară*

Era formată din parlamentari desemnați de către parlamentele naționale. Dispunea de anumite competențe de control politic, incluzând capacitatea de a depune moțiuni de cenzură asupra Comisiei, și trebuia consultată, în puținele cazuri prevăzute de tratatele fundamentale, anterior adoptării normelor comunitare¹.

1.4.2.4. *Curtea de Justiție*

Avea (și are) ca misiune garantarea protecției generale în fața legii, respectarea legalității comunitare și controlul interpretării și aplicării uniforme a tratatelor și a actelor de drept derivat.

Astfel, se constituiau cele trei Comunități Europene ce au existat în această formă până la absorbirea CECO de către CE. Evident, de-a lungul timpului, au fost efectuate modificări progresive, cea mai semnificativă având loc în 1967, când au fost unificate instituțiile celor trei comunități, astfel încât de aici înainte, deși avem în continuare trei comunități, există doar o Comisie, un Consiliu, un Parlament și o Curte de Justiție (la care s-a adăugat Curtea de Conturi). Au fost schimbate, de asemenea, competențele unora, puterea acestora, precum și sfera lor de acțiune. În cazul CEE, începând cu TUE din 1992, aceasta și-a schimbat și denumirea, acum existând formal Comunitatea Europeană, adică CE².

I.5. *Achèvement, approfondissement, élargissement (1958-1986)*

I.5.1. *Achèvement, approfondissement, élargissement*

Prima criză internă a CE a izbucnit în 1965. Este așa-numita criză a „fotoliului liber”, provocată de abandonarea Consiliului de către Franța, consecință a deciziei membrilor CE de a introduce „majoritatea calificată” în sistemul de vot. Franța considera că sistemul decizional, prevăzut a fi prin majoritate calificată încă din tratatele constitutive, trebuia să mențină și unanimitatea în cazul deciziilor considerate „deosebit de importante pentru un stat membru”. Prin această interpretare, Franța viola, pe fond, tratatele constitutive.

Nefiind dispusă să-și modereze poziția și confruntându-se cu posibilitatea excluderii sale din CE, Franța părăsește, în iunie 1965, Consiliul, fără a-și exprima dorința de a părăsi și CE. În această inedită situație³ se caută o soluție care să salveze CE, dar și „onorabilitatea” Franței. În ianuarie 1966, Franța revine în Consiliu, ca urmare a Acordului de la Luxembourg, conform căruia se „fixează termenii divergenței de opinii”, fără a se da o soluție formală respectivei controverse. Franța se declară, pe moment,

1. Astăzi, puterile Parlamentului European (PE) au crescut substanțial.

2. De aici înainte, vom utiliza noțiunile de CEE, respectiv TCEE doar pentru a desemna acțiuni anterioare anului 1992, anul apariției UE și a TUE, dată fiind modificarea denumirii acestora (așa cum arătam anterior).

3. Restul țărilor nu o excluseseră din CE, însă ea s-a exclus din Consiliu așa cum, mai târziu, va proceda și cu NATO.

mulțumită cu recunoașterea formală a existenței unei divergențe, deoarece, în fapt, obținea menținerea unanimității „ori de câte ori un stat membru invoca o problemă de importanță majoră («sensibilă») pentru el”¹.

În aceeași perioadă se căutau soluții la problema „unificării instituționale”². Încă de la crearea CEE și CEEA se unificaseră adunările acestora și curțile lor de justiție cu cele ale CECO, precum și Comitetele Economice și Sociale ale CEE și CEEA. Prin Convenția din 8 aprilie 1965, se decidea însă și unificarea Consiliului și a Comisiei. În acest fel, începând cu 1967, avem instituții unice pentru cele trei CE, chiar dacă CECO, CEE și CEEA își mențin personalitatea juridică³.

Un alt fapt petrecut în anii '60 și '70 l-a constituit îndeplinirea condițiilor prevăzute pentru perioadele tranzitorii (12 ani pentru statele fondatoare) din anumite sectoare (precum realizarea Uniunii Vamale⁴ și stabilirea unei Politici Agricole Comune – PAC).

Se poate afirma, așadar, că, la 1 ianuarie 1970, CE și-a încheiat perioada de tranziție.

În terminologia comunitară, aceasta a fost perioada de:

- completare;
- aprofundare;
- extindere (cunoscute prin termenii *achèvement*, *approfondissement*, *élargissement*).

Odată încheiată perioada de tranziție, la începutul anilor '70 încep reformele sistemului de finanțare a CE, ajungându-se, în 1975, la una de maximă importanță: dotarea cu un sistem propriu de finanțare, adică un buget propriu.

Parlamentul capătă, cu acest prilej, primele puteri reale prin dreptul de Codecizie asupra bugetului.

Tot în 1975 începe elaborarea politicilor de solidaritate, prin instituirea Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR).

În aceeași perioadă are loc și „democratizarea” Parlamentului, prin aplicarea „literei” Tratatelor Constitutive ce prevedeau alegerea membrilor acestuia prin sufragiu universal⁵.

În 1972, cu ocazia Summitului de la Paris, s-a solicitat instituțiilor comunitare un raport referitor la „relațiile statelor membre într-o (eventuală) Uniune Europeană”. În 1974, Leo Tindemans a fost însărcinat să redacteze „Raportul referitor la consecințele unei eventuale Uniuni Europene”. Raportul Tindemans⁶, prezentat în decembrie 1975, stabilea reformele necesare aprofundării instituționale, dar și a competențelor CE. Dezbaterile asupra acestor reforme nu a dus însă la nici un rezultat practic în următorii zece ani, singurele progrese pe care le-a determinat fiind cele din sectorul reformei bugetare.

1. Situație valabilă și în ziua de astăzi, când Franța – fondatoare a CE/UE – se dovedește uneori o frână în calea integrării europene, chiar dacă a fost – în alte perioade – un motor al acesteia. Este suficient să ne gândim la rezultatul referendumului pentru adoptarea (sau, mai bine zis, „neadoptarea”) tratatului constituțional care a provocat o oarecare „pareză” a UE.
2. Vezi, pe larg, cap. V.1.
3. Comunitățile Europene, „Tratatul prin care se instituie un Consiliu mic și o Comisie mică a Comunităților Europene”, *JOCE/DOCE*, nr. 152/13.07.1967.
4. Consiliul UE, „Decizia Consiliului 66/532, din 26 iulie 1966”, în *JOCE*/21.09.1966.
5. Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 20 septembrie 1967 prin care se hotărăște organizarea primelor alegeri pentru PE în iulie 1979” și „Actul referitor la alegerea reprezentanților din Parlamentul European prin sufragiu universal direct”, *JOCE/DOCE*, L278/8.10.1976.
6. „Raportul Tindemans”, *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, 1976-2.

1.5.2. Apariția Asociației Europene a Liberului Schimb

În acest timp, Marea Britanie – care s-a arătat la început interesată de primii pași ai negocierilor tratatelor CE, nedorind însă o participare la Uniunea Vamală și, cu atât mai puțin, la Piața Comună (cu preconizatele ei politici comune) – preferă să rămână „afară”. Dorința ei reală era aceea de a forma o vastă zonă de comerț liber fără protecția externă pe care o prevedea preconizata Piața Comună. Membrii CE, în special Franța, s-au opus – la rândul lor – acestui proiect.

În acest context, Marea Britanie a propus formal restului membrilor OECE crearea AELS, lucru pe care l-a și realizat prin Convenția de la Stockholm, din 4 ianuarie 1960, semnatare fiind: Marea Britanie, Elveția, Austria, Norvegia, Suedia, Danemarca, Portugalia¹.

1.5.3. Prima extindere a Comunităților Europene

La scurt timp după acest eveniment, Marea Britanie, atentă la succesele economice ale CE și intuind sfârșitul imperiului său colonial (implicit al forței sale economice care depindea de acel imperiu), a solicitat aderarea (10 august 1961). La fel au făcut Irlanda (31 iulie 1961), Danemarca (10 august 1961) și Norvegia (30 aprilie 1961). Având în vedere că aderarea a noi membri necesita aprobarea Consiliului, nu s-a dat curs respectivelor solicitări, motivul principal constituindu-l opoziția Franței².

În 1967, Marea Britanie solicită din nou aderarea la CE (la fel, Irlanda, Danemarca și Norvegia), însă Franța continuă să nu aibă încredere în angajamentul european al britanicilor și al celorlalți.

După abandonarea puterii de către Charles de Gaulle, noul președinte francez, Georges Pompidou, flexibilizează poziția franceză și, cu ocazia Summitului de la Haga din decembrie 1969, se decide nu numai realizarea unei Uniuni Economice și Monetare (UEM), dar și extinderea CE cu cele patru state ce o solicitau din anul 1967. Așa se face că în iunie 1970 încep negocierile de aderare, acestea finalizându-se odată cu semnarea Tratatului de aderare și a Actului referitor la condițiile aderării, la 22 ianuarie 1972. Se stabilește o perioadă de tranziție de cinci ani³.

Spre surpriza generală, în urma referendumului organizat cu această ocazie în Norvegia, populația a respins integrarea⁴. Tratatul a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1973, CE trecând, astfel, de la șase la nouă membri.

Prima extindere a adus cu sine și primele probleme, în principal din cauza atitudinii Marii Britanii, de multe ori diferită față de cea a restului membrilor CE. Chiar dacă aderarea a fost solicitată atât de laburiști (MacMillan, 1961), cât și de conservatori

1. În prezent, doar Elveția și Norvegia nu sunt membre ale UE.

2. În opinia generalului de Gaulle, Marea Britanie nu era încă pregătită să se integreze în Piața Comună (1963).

3. Perioadele de tranziție constituie o practică a integrării în CE/UE, iar durata lor depinde de o multitudine de factori interni (între care, ritmul adoptării și implementării *acquis*-ului comunitar) și externi (problemele CEE).

4. La fel cum se va întâmpla și în anul 1995, când Norvegia semnează din nou un Tratat de Aderare, dar poporul norvegian îl respinge.

(Wilson, 1967), negocierile efective au fost conduse de guvernul conservator al lui Edward Heath. Laburiștii, nemulțumiți de rezultatele acestora, au promis că, dacă vor câștiga alegerile, vor organiza un referendum pentru a retrage țara din CE.

Cu această promisiune electorală, ei câștigă alegerile din 1974 și noul prim-ministru James Callaghan solicită renegocierea Tratatului de aderare sub amenințarea retragerii Marii Britanii din CEE. CEE cedează și, în 1975, Marea Britanie obține unele concesiuni referitoare la participarea sa la bugetul comunitar și la regimul importurilor de lapte din Noua Zeelandă. Cu ocazia referendumului organizat în aceste condiții, laburiștii – contrar promisiunilor electorale – nu numai că nu au mai solicitat retragerea Marii Britanii din CEE, dar au și făcut propagandă în favoarea rămânării acesteia în CEE. De altfel, 65 % din populația Marii Britanii a fost de acord ca țara să rămână membră a CEE¹.

I.5.4. A doua și a treia extindere

Sfârșitul dictaturilor din Grecia, Spania și Portugalia, precum și democratizarea acestor state din sudul Europei au făcut posibilă integrarea lor în CE.

Astfel :

- Grecia și-a prezentat cererea de aderare la CE în iunie 1975 și a semnat Tratatul de aderare pe 28 mai 1979², CE trecând, astfel, de la nouă membri la zece ;
- Portugalia solicită aderarea în martie 1977, iar Spania, în luna iulie a aceluiași an. Consiliul a avizat favorabil solicitările la 21 septembrie 1977, însărcinând comisia cu redactarea propriului Aviz, aprobat, și acesta, la 29 noiembrie 1978. Negocierile de aderare au început la 5 februarie 1978 și s-au încheiat la 12 iunie 1985, odată cu semnarea tratatelor de aderare a celor două țări³. Dată fiind dificultatea negocierilor – în principal, datorită potențialului economico-social al Spaniei și a impactului aderării asupra CE –, a fost stabilită o perioadă de tranziție de zece ani (până la 31 decembrie 1995). Astfel, Spania și Portugalia devin, formal, membre ale CE la 1 ianuarie 1986⁴, însă deplina lor integrare se va realiza zece ani mai târziu, în 1996. Astfel, în 35 de ani de evoluție, CE își dublează numărul membrilor, ajungând la 12.

I.5.5. Dezvoltarea instituțională și consolidarea dimensiunii de integrare

CE era însă departe de a se fi aprofundat suficient, iar statele membre erau conștiente de aceasta. Chiar și așa, sugestiile Raportului Tindemans nu erau văzute cu ochi buni de toată lumea. Se reușise extinderea geografică a CE, dar nu se aprofundase și nici nu se

1. De aici înainte, problematica europeană va reprezenta un subiect esențial în campaniile electorale din Marea Britanie, un moment important în acest sens fiind cel din anul 1979, când Margaret Thatcher, câștigând campania electorală printr-o critică vehementă a renegocierii Tratatului de aderare din 1975, solicită (și obține) de la restul membrilor CE o nouă renegociere a tratatului, adică noi concesiuni în materie financiară, agricolă și de pescuit.
2. A intrat în vigoare la 1 ianuarie 1980 și prevedea o perioadă de tranziție de șapte ani.
3. Comunitățile Europene „Actul referitor la condițiile de aderare și de adaptare a Tratatelor : aderarea la Comunitățile Europene a Spaniei și Portugaliei, JOCE/DOCE, L241/29.08.1994 și BOE/31.12.1994, cât și în JOCE/DOCE, L1/1.01.1995.
4. Boletín Oficial Español, 1 ianuarie 1986.

consolidase îndeajuns prin integrare. Sistemul instituțional al anilor '50 rămăsese intact (cu excepția Parlamentului), competențele instituțiilor comunitare fiind aceleași, în pofida noilor provocări cu care CE se confrunta în anii '70, precum :

- criza energetică ;
- criza sistemului monetar ;
- inovațiile tehnologice și industriale ;
- puternicele dezechilibre regionale scoase la lumină de existența Pieței Comune ;
- sensibilizarea opiniei publice față de deteriorarea mediului ;
- noua atitudine față de importanța protecției consumatorului.

Dacă Raportul Tindemans din 1975, în pofida calităților sale, nu a fost capabil să determine schimbarea, saltul, aprofundarea CE, alegerea PE prin sufragiu universal i-a oferit acestuia o legitimitate sporită și a permis impulsionarea reflecției comune asupra viitorului CE.

Prima inițiativă, în acest sens, a venit însă nu din partea PE, ci a Consiliului European¹, care a solicitat unui grup de experți un Raport asupra instituțiilor europene², ce a și fost prezentat în anul 1979.

Altă inițiativă a fost cea a miniștrilor de Externe german, Hans-Dietrich Genscher, și italian, Emilio Colombo, care, în noiembrie 1981, au propus încheierea unui document intitulat Actul European, ce urma să conducă, în anul 1986, la semnarea unui nou Tratat pentru Uniunea Europeană. Inițiativa se referea la Cooperarea Politică Europeană, respectiv cooperarea în domeniul relațiilor externe, sector aflat în afara competențelor comunitare³. Cele două inițiative nu au avut, în acel moment, un ecou foarte mare, nici la nivelul guvernelor, nici la cel al opiniei publice sau al parlamentarilor europeni, dar au evidențiat, o dată în plus, necesitatea schimbării și au anticipat evoluții importante.

În fața pericolului unei paralizii decizionale iminente, determinate de extinderile succesive ale CE și de unele aderări insuficient asimilate, Consiliul European se dovedește conștient de necesitatea unor reforme imediate. În absența consensului necesar unor mari schimbări, Consiliul adoptă totuși un acord de natură politică – Declarația Solemnă asupra Uniunii Europene –, la 19 iunie 1983, la Stuttgart. În această declarație :

- se definesc funcțiile Consiliului European și cele ale CPE ;
- se stabilește angajamentul de a se „merge mai departe” de Acordurile de la Luxembourg din 1966 ;
- se ia hotărârea de a democratiza și aprofunda *acquis*-ul comunitar în scopul creării bazelor Uniunii Europene⁴.

Așa cum spuneam mai înainte, o mare influență asupra procesului de aprofundare l-a avut însă PE. Astfel, în 1980 se înființează „Clubul Crocodililor”⁵, sub conducerea italianului Altiero Spinelli. Clubul ad-hoc al europeniștilor s-a mărit progresiv astfel că,

1. Denumire pe care o luaseră, din 1974, summiturile șefilor de state și guverne din CE.

2. Cunoscut și ca „Raportul celor trei Înțelepți”.

3. *Revista de Instituciones Europeas*, nr. 2, 1982.

4. *Ibidem*, nr. 2, 1983.

5. După numele unui restaurant în care se reuneau deputați de diferite ideologii.

în 1981, a reușit să impună crearea, de către PE, a unei Comisii instituționale (cu un caracter permanent) însărcinate cu elaborarea unui proiect de tratat care, în final, s-a concretizat în Proiectul Spinelli pentru Tratatul Uniunii Europene (14 februarie 1984)¹.

Proiectul Spinelli prevedea modificări instituționale importante, precum:

- trecerea PE de la stadiul de colegiator, împreună cu Consiliul, la cel de legislator;
- un sistem de suspendare a condiției de stat membru pentru acele state care nu îndeplineau, în mod repetat, normele comunitare;
- acordarea de noi competențe instituțiilor comune;
- modificarea sistemului legislativ, inclusiv a denumirii legilor europene (organice, ordinare);
- crearea cetățeniei Uniunii;
- crearea Uniunii Europene (UE);
- intrarea în vigoare a noului tratat nu mai depindea de ratificarea lui de către toate statele membre.

Chiar dacă statele membre nu au aprobat, în final, acest proiect, considerându-l prea avangardist, existența sa le determină să adopte, relativ repede, alte două documente istorice:

- Actul Unic European (AUE), din 1986;
- Tratatul Uniunii Europene (TUE), din 1992.

I.6. Etapa reformelor majore: Actul Unic European (1986)² și Tratatul de la Maastricht (1992). Apariția Uniunii Europene

I.6.1. Actul Unic European

După 1975, când a fost prezentat Raportul Tindemans, a existat o adevărată avalanșă de proiecte de reformă globală ale CE, însă textele ce au servit cu adevărat negocierilor care au condus la adoptarea AUE au fost cele două rapoarte pentru probleme instituționale din decembrie 1984 și martie 1985, cunoscute drept „Comitetul Dooge”³. În iunie 1985, Consiliul European de la Milano convoacă Conferința interguvernamentală⁴, iar după șase luni de negocieri se aprobă, prin unanimitate, conform art. 236 al TCEE, textul AUE.

AUE realiza una dintre cele mai importante reforme ale CE, nefiind însă nici prima și nici ultima⁵. Denumirea de AUE se justifică prin faptul că această reformă afecta atât

1. *Revista de Instituciones Europeas*, nr. 3, 1983 și nr. 1, 1984.

2. Uniunea Europeană, *JOCE/DOCE*, L169/29.06.1987.

3. *RIE*, nr. 3, 1985.

4. Se opun Marea Britanie, Grecia și Danemarca, țări care nu doreau realizarea de reforme.

5. De-a lungul timpului, tratatele constitutive ale CE au fost modificate de câteva zeci de ori, fiecare dintre cele șase tratate de aderare aducând, cu sine, anumite modificări/adaptări ale acestora, plus prevederi noi.

tratatele de bază, cât și tratatele ulterioare, dar și pentru că s-a obținut un text convențional unic. Ratificarea sa a întârziat din cauza referendumului din Danemarca și Irlanda, dar și a unei reforme constituționale în Irlanda, realizându-se, în fine, la 1 iulie 1987, când a și intrat în vigoare.

Reformele introduse prin AUE au privit, cu precădere, instituțiile comunitare, după cum urmează:

- s-a formalizat Consiliul European, care făcea acum parte din structura Tratatelor Constitutive fără a avea însă statut de instituție propriu-zisă;
- Consiliul European s-a consolidat, devenind „categorie de drept internațional”, fiind simultan „reuniune a șefilor de stat și guvern” și „Conferință interguvernamentală”;
- s-au realizat noi transferuri de competențe, de la state către comunități¹.

Reforma sistemului instituțional a avut ca obiective – la fel ca reformele anterioare – o mai mare eficacitate a procesului de decizie, precum și democratizarea acestuia fără modificarea echilibrului instituțional global.

Pentru a reuși o și mai mare democratizare a procesului legislativ, AUE (art. 7) a mărit capacitatea de influență a PE asupra Consiliului, prin introducerea sistemului de cooperare². Este vorba despre ceea ce vom numi mai departe „mecanismul celei de-a doua lecturi”. Aspectul cel mai important în ceea ce privește democratizarea procesului legislativ îl reprezintă posibilitatea respingerii, prin majoritate absolută, de către PE a unei decizii a Consiliului, obligându-l astfel să voteze apelând la procedura unanimității. AUE atribuia PE dreptul de a autoriza încheierea („Aviz Favorabil”) acordurilor de asociere³ și a tratatelor de aderare⁴.

Reformele au afectat și Curtea de Justiție. Astfel, se introducea posibilitatea flexibilizării statutului acesteia, dar și noua instituție a Curții de Primă Instanță, complementară Curții de Justiție, ale cărei competențe se refereau atât la persoane juridice, cât și fizice.

AUE a întărit unele politici comunitare și a atribuit noi competențe comunităților, în scopul îndeplinirii obiectivelor fundamentale ale procesului integrator, cum ar fi:

- formarea unei adevărate piețe interne și unice plecând de la constatarea că nu era suficientă eliminarea obstacolelor vamale, fiind necesară și eliminarea tuturor piedicilor fizice, tehnice sau fiscale (așa-zisele bariere nevamale). Piața Internă și Unică se redefinea, conform art. 8A al CEE (art. 7 TCE), ca un spațiu fără frontiere interne în care era garantată libera circulație a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor. A fost fixată și o dată, 31 decembrie 1992, pentru ca această Piață Internă și Unică să devină realitate;

1. În legătură cu AUE există o bibliografie variată, din care selecționăm: Aldecoa, F., 1986; Arroyo Lara, E., 1986; Bieber, R., 1986; Bosco, G., 1987, 1987; Capotorti, F., 1988; Edward, D., 1987; Elizalde, J., 1987; Glaesner, J., 1987; Gonzales Sanchez, E., 1987; Jacque, J.P., 1986; Lodge, J., 1986; Murphy, F., 1988; Pescatore, P., 1987b; Ruyt, J., 1989; Araceli Mangas Martin, 1996.

2. Adică art. 189C TCE la Maastricht sau art. 252 TCE la Amsterdam.

3. Art. 238 al TCEE, menținut ca art. 238 în TCE la Maastricht și devenit art. 310 TCE la Amsterdam.

4. Art. 237 TCEE, devenit art. O TUE Maastricht și art. 49 TUE Amsterdam.

- cooperarea statelor membre în scopul realizării unei UEM, întărirea competențelor comunitare în materie de politică socială, coordonarea fondurilor structurale¹ cu Banca Europeană de Investiții (BEI) și alte instrumente financiare²;
- au fost introduse noi obiective și politici³ drept competențe comunitare care, până atunci, nu aveau o bază juridică precisă în tratatele constitutive;
- a fost inclusă, pentru prima dată într-un tratat, regularizarea CPE în materie de politică externă printr-un „regim extraordinar de drept internațional” (art. 30 AUE). Se recunoștea, astfel, obligativitatea cooperării în formularea și aplicarea unei singure politici externe în sectoare de interes comun. Angajamentul politic se dilua însă în practică din cauza obligativității unanimității în situațiile de concertare, convergență a deciziilor sau de realizare a acordurilor comune. Comisia era asociată activităților CPE și se decidea atât obligativitatea informării regulate a PE asupra CPE, cât și necesitatea unei cooperări mai strânse în materie de securitate europeană. Putem afirma că art. 30 al AUE a pus bazele viitoarei Politici Externe și de Securitate Comună (PESC), pe care o va codifica TUE.

I.6.2. *Tratatul de la Maastricht*

Actul Unic European (AUE) a condus, inevitabil, la Tratatul Constitutiv al UE (TUE)⁴. Angajamentul de a realiza o adevărată piață internă și unică l-a atras și pe acela de a crea o monedă unică. La rândul ei, aceasta a reclamat atribuirea unor noi competențe, aparent economice, dar în realitate de mare importanță politică. Aceste noi competențe însă trebuiau administrate de instituții cu responsabilități politice mai mari.

Toate acestea au impus o și mai profundă reformă instituțională care să situeze Codecizia PE-Consiliu în centrul său, Comunitățile Europene având nevoie, pentru a-și legitima deciziile, de un protagonism crescând al PE.

Putem afirma că acest proces de „unificare în etape”, care este cel al integrării de tip funcțional-sectorial, se afla, prin apariția obiectivului Uniunii Economice și Monetare, în fața „ultimei trepte de integrare economică” și a „primei trepte de integrare politică”.

De altfel, obiectivul unei Uniuni Economice și Monetare (UEM) a și fost cel care a impulsionat Consiliul European de la Madrid din 1989 să stabilească o nouă Conferință interguvernamentală pentru perioada 1990-1992, în scopul fixării planurilor necesare realizării „primei faze a UEM”. Stabilirea instituțiilor monetare și a competențelor acestora a presupus revizuirea tratatelor și a dus în final la noul Tratat al Uniunii Europene. De altfel, chiar AUE prevedea, la articolul 30.12, posibila reformă a acesteia, la cinci ani de la adoptare.

1. Fondul European de Orientare și Garanții Agricole (FEOGA), Fondul European de Dezvoltare Regional (FEDER) și Fondul Social European (FSE).
2. Toate acestea în vederea unei mai bune realizări a unor obiective comune precum coeziunea economică și socială, pe de o parte, și, pe de alta, a corectării perturbațiilor și dezechilibrelor pe care le produceau politicile comune, în special Piața Internă.
3. Precum cercetarea și dezvoltarea tehnologică sau politica de mediu.
4. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

Este greu de stabilit astăzi ce impact a avut revoluția anticomunistă și antisovietică din 1989-1990 asupra acestor evenimente din CE, sigure fiind însă două aspecte :

- reformarea și aprofundarea CE reprezentau procese în derulare ce ar fi avut loc independent de căderea sau nu a Zidului Berlinului ; altfel spus, s-ar fi realizat și fără acest eveniment ;
- procesul de democratizare a Estului continentului a influențat evenimentele fără să le determine, obligând la reforme profunde și imediate.

Altfel spus, revoluțiile din Est, chiar dacă nu au determinat transformarea CE în UE, au accelerat-o.

În ceea ce le prirea, pentru majoritatea statelor CE (în afara Marii Britanii și a Danemarcei) integrarea monetară reclama pași concreți spre o adevărată „uniune politică”, întărind astfel puterile PE și consolidând Consiliul European. Era evident că vor fi afectate mecanismele CPE și că, în fața pierderii influenței și a interesului pentru alianțele militare existente, era posibilă reparația interesului pentru realizarea unui „sistem propriu de politică externă și de securitate comună”.

Lucrurile se precipitau, iar reflecția comună din sânul Comunității se desfășura pe două planuri :

- pe de o parte, consolidarea nou-createi Uniuni Economice și Monetare ;
- pe de alta, crearea unei adevărate uniuni politice.

În acest fel, se poate afirma că AUE și geopolitica au fost cele care au „stabilit” data noii reforme : 1990-1992.

Tratatul Uniunii Europene, adoptat la 7 februarie 1992 la Maastricht (Boulouis, 1992 ; Constantinesco, 1991b ; Curti Gialdino, 1993 ; Curtin, 1993 ; Delmoly, 1992 ; Dinan, 1994 ; Everling, 1992 ; Fonseca Morillo, 1992 ; Hartley, 1993 ; Louis, 1991, 1993 ; Maillat, 1994 ; Mangas Martin, 1992, 1993a ; Piriș, 1994), reprezintă cea mai importantă reformă a Tratatelor Constitutive. Acesta a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993¹.

Tratatul de la Maastricht a creat Uniunea Europeană, bazată pe trei pilieri (Rideau, 1992b ; Robles Carrillo, 1994 ; Salomé Cisnal de Ugarte, 1993 ; Simon, 1992 ; Smith, 1994 ; Verloren van Themaat, 1992 ; Vignes, 1991 ; Labouz, 1992 ; Aldecoa, 1993 ; Westendorp, 1994 ; Marino, 1994 ; Dehousse, 1994) :

- unul comunitar - Comunitățile Europene ;
- doi interguvernamentali - Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și Cooperarea în Justiție și Afaceri Interne (JAI)².

Crearea Uniunii Europene nu însemna „plecarea de la zero”, baza acesteia constituind-o *acquis*-ul comunitar dobândit în cei 40 de ani de existență a Comunităților la care se adăugau noile forme de cooperare în zone încă imposibil de comunitarizat din cauza

1. Înainte însă a înregistrat un referendum negativ în Danemarca, în iunie 1992, unul în Irlanda, unul „pe muchie de cuțit” în Franța, revizuirii ale Constituției în Franța și Spania, un nou referendum pozitiv în Danemarca, diferite reforme constituționale și o sentință a Curții Constituționale germane.

2. Vom reveni mai jos asupra nuanțelor referitoare la acest subiect.

unor sensibilități naționale. Este vorba, desigur, despre noii pilieri abia menționați: Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și Cooperarea în materie de Justiție și Afaceri Interne (JAI).

Dacă UE nu reprezenta începutul unui drum, ea nu reprezenta nici sfârșitul acestuia, fiind o etapă a unui permanent proces de integrare¹.

TUE modifica serios tratatele constitutive². Cu această ocazie se realiza codificarea a ceva anunțat de multă vreme, și anume transformarea CEE în CE, respectiva comunitate asumându-și, de aici înainte, în procesul de integrare europeană, nu numai responsabilități economice, ci și politice.

TUE reprezenta deci un serios salt calitativ în procesul de integrare europeană, deschizând „breșe” importante în „anchilozatul” sistem comunitar, precum:

- recunoașterea puterii de Codecizie legislativă a PE;
- democratizarea și realizarea efectivă a controlului PE asupra Comisiei;
- atribuirea de competențe nou-createi Uniuni Europene;
- raționalizarea utilizării competențelor comune;
- crearea cetățeniei Uniunii, complementară celei naționale³.

Evident că dispozițiile UEM constituiau catalizatorul mult așteptat de către europeniști, aceștia înțelegând că trecerea la cea de-a treia fază a UEM (moneda unică) simboliza:

- pe de o parte, renunțarea – în 11 state ce aveau la „zona euro” – la unul dintre cele mai importante tabuuri naționale;
- pe de alta, deschiderea celei mai importante pagini politice din istoria comunitară.

Și încă ceva:

- să nu uităm că adoptarea TUE nu a fost lipsită de probleme, obligând chiar la schimbări constituționale și prilejuind o amplă dezbatere la nivelul statelor membre ale UE. Era clar pentru toată lumea că apariția UE și a dimensiunii sale politice nu constituia o simplă etapă în evoluția comunitară, ci una specială, cu efecte profunde pe termen mediu și lung, fapt care s-a și confirmat ulterior⁴.

Democratizarea comunitară, pentru că despre aceasta vorbim, s-a văzut consolidată și prin crearea organelor auxiliare ale CE, între acestea un rol important urmând să fie jucat de „Comitetul Regiunilor”⁵ format din reprezentanții regiunilor și ai colectivităților

1. Cel început cu CECO/CECA și care va sfârși într-un punct greu de anticipat, ce ar putea fi un anume tip de federalizare.

2. Tratatul Constitutiv al CEE (TCEE) a fost modificat în peste 160 de dispoziții, dintr-un total de 248.

3. Se poate spune că majoritatea drepturilor cetățenești existau deja „în fapt”, mai puțin cel electoral – pasiv și activ – prin care cetățenilor Uniunii li se recunoșteau drepturi electorale în țara de rezidență, atât pentru alegerile locale, cât și pentru cele europene.

4. Referiri la problemele constituționale approximate de TUE am întâlnit la Bacigalupo, M., 1994; Denza, E., 1994; Favoreu, L., 1993; Gaudissart, M.A., 1994; Glistrup, E., 1994; Jacque, J.P., 1992; Lecanda Crooke, I., 1992-1993; Lopez Aguilar, 1992; Mangas Martin, A., 1994; Perez Tremps, J., 1994; Stein, T., 1994.

5. Între timp devenit „Comitetul Regiunilor și al Municipiilor”.

locale. De asemenea, a fost creată la nivel european figura „Apărătorului Poporului”, acesta urmând a fi desemnat de către PE.

TUE a reușit mobilizarea forțelor politice și a opiniei publice în jurul a două idei :

- realizarea unei politici de apărare comună, până în anul 1998 ;
- realizarea unei uniuni economice și monetare, cu o monedă unică, până în anul 1999.

Chiar dacă obiectivele Comunităților Europene nu s-au îndeplinit întotdeauna la data prevăzută, de-a lungul timpului s-a observat importanța stabilirii calendarelor ; importanța fixării unor cadre temporale se verifică și în cazul extinderii UE spre PECOS.

I.7. Dezvoltarea Uniunii Europene :

Tratatele de la Amsterdam (1992) și Nisa (2000)

I.7.1. Cea de-a patra extindere

și crearea Spațiului Economic European

Într-un tip de proces ce se distingea prin „arderea etapelor” fără a soluționa – în suficientă măsură – vechile probleme, poate fi încadrată și noua extindere a UE înspre Suedia, Austria, Finlanda și Norvegia, proces început în anul 1993. UE avea încă de rezolvat probleme serioase, însă a optat pentru extindere, „reforma urmând a fi reluată” după aceea. Tratatele de Aderare s-au semnat la 24 iunie 1994, la Corfu, iar – așa cum ne obișnuise deja – poporul norvegian refuza încă o dată, prin referendum, aderarea la UE. În aceste condiții, Actul de Aderare a intrat în vigoare doar pentru trei dintre cele patru state, la 1 ianuarie 1995, dată de la care UE era formată din 15 membri (*JOCE/DOCE*, L241/28.08.1994 ; *JOCE/DOCE*, L1/1.01.1995).

Dinamica comunitară a atins un punct culminant în 1992 când s-a semnat, pe de o parte, TUE, iar, pe de alta, „Tratatul dintre CEE și EFTA în vederea creării Spațiului Economic European” (EEE), altfel spus, într-un moment în care CE intra într-o nouă etapă calitativă prin dezvoltarea unei dimensiuni politice, pe de o parte, și, pe de alta, prin extinderea sa spre Centrul și Nordul continentului. Ca urmare a citatei extinderi, nou-creatul Spațiu Economic European¹ a rămas a se aplica doar pentru Liechtenstein, Elveția², Islanda și Norvegia (*JOCE/DOCE*, L1/3.01.1994).

Extinderea din 1995 și crearea noului Spațiu Economic European au reactivat o veche dezbatere : extindere vs aprofundare.

În realitate era vorba despre un proiect ce trebuia să „alterneze” realizarea celor două obiective, extinderii din 1995 putându-i-se obiecta nu necesitatea, ci oportunitatea la un moment în care încă rămăseseră multe restanțe în domeniul reformei, deci al aprofundării.

Nici creării noului spațiu de cooperare economică dincolo de UE nu i se contesta utilitatea, ci doar lipsa de viziune politică ce a făcut să se negocieze cu toate statele EFTA pentru ca, în final, unele dintre acestea să devină direct membre ale UE.

1. Constituirea EEE a însemnat cheltuirea unor imense resurse materiale și umane de-a lungul unor luni și anevoioase negocieri.
2. De fapt, Elveția are unele acorduri speciale cu CE/UE.

Toate acestea sprijină observația că extinderile din 1986 și 1995 au fost realizate fără ca obiectivele AUE, respectiv TUE să fi fost integral îndeplinite așa cum, teoretic, s-ar fi impus. În cazul TUE, este suficient să amintim că nici acum nu se poate afirma că obiectivele Uniunii Economice și Monetare și ale Politicii Externe și de Securitate Comună au fost pe deplin atinse. Dar în fața perspectivei unei noi extinderi, UE era îngrijorată de problema instituțională, adică de rolul instituțiilor în procesul decizional și de absența unei definiri politice a procesului integrării pe ansamblul său. Ideile de bază pe care era construit sistemul instituțional comunitar rămăneau cele ale vechii Comunități de șase membri, motiv pentru care structura instituțională se resimțea și-si agrava problemele pe măsura aderării altor membri.

După 1995 problema fundamentală devenise cea a revizuirii Tratatelor Constitutive în vederea realizării unei reforme profunde, mai simplă între 12, posibilă între 15, dar greu de realizat între 27 sau mai mulți membri.

I.7.2. Continuarea reformei UE¹

Odată cu „punerea în mișcare” a UEM, marea problemă a UE rămânea reforma instituțională.

Aceasta s-a realizat în două etape :

- 1997 – Tratatul de la Amsterdam²;
- 2000 – Tratatul de la Nisa³.

Așa cum spuneam, reforma instituțională era necesară atât pentru a asigura continuitatea procesului de aprofundare a UE, dar mai ales pentru realizarea extinderii UE, dacă se dorea cu adevărat acest lucru, spre Statele Europei Centrale și Orientale (PECOS)⁴.

După cele două reforme succesive se poate aprecia ca pozitivă rezolvarea unora dintre problemele instituționale, iar ca negativă „amânarea” altora pentru anul 2004 – după cum se aprecia atunci.

Fără a intra în amănunte, putem doar semnală că :

- s-a modificat ponderea votului statelor membre în Consiliu ;
- s-a îmbunătățit ponderea acestora în luarea deciziilor ;
- s-a modificat structura Comisiei ;
- s-a modificat puterea reală a PE ;
- s-a extins votul prin majoritate calificată și s-a redus corespunzător cel prin unanimitate ;
- s-a instituționalizat Cooperarea întărită.

1. Mai mult despre reformele de la Amsterdam și Nisa se va vorbi în subcapitolul I.8.1.5., atunci când se analizează efectul extinderii UE spre PECOS asupra reformelor instituționale ; am ales această formulă deoarece mi s-a părut că oferea o „lectură” mai potrivită reformei instituționale decât dacă aș fi tratat-o ca pe o reformă între atâtea altele, rupând-o de contextul extinderii spre PECOS.

2. Union Européenne, „Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne”, OPOCE, Luxembourg, 1997.

3. Union Européenne, „Traité de Nise, Texte agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle”, SN 533/1/00 REV 1.

4. Polonia, Cehia, Slovacia, Slovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Ungaria, România, Bulgaria.

Aceste ultime două tratate continuau și consolidau drumul deschis la Maastricht în vederea construirii unei adevărate Europe politice prin:

- adoptarea, chiar dacă doar ca document politic, a Cartei Europene a Drepturilor Fundamentale;
- enunțarea obiectivului noii dimensiuni europene de apărare;
- crearea unui nou „spațiu european de securitate, libertate și justiție”.

Nu în ultimul rând, prin deciziile Consiliilor Europene de la Madrid și Cannes (1995), Luxembourg (1997) și Helsinki (1999) s-a trecut la extinderea spre PECOS, prin deschiderea – în anul 1998, respectiv 2000 – a negocierilor formale de aderare cu acestea (la care s-au adăugat Malta și Cipru).

1.8. Consolidarea Uniunii Europene între 2000 și 2007.

Extinderea UE spre PECOS, dar și adoptarea Tratatului privind instituirea unei Constituții pentru Europa și a noului Tratat de reformă al UE. Modificări ale sistemului instituțional și ale procesului decizional

După extinderile spre spațiile omogene sub aspect politic și economic, spre Europa „similară”, a venit rândul unificării europene – sau al „reunificării”, în opinia celor care ignoră că Europa nu a fost unificată democratic niciodată –, al extinderii spre Centru și Est, adică al extinderii spre spații „diferite”.

De aceea, se spunea că era vorba despre o extindere dificilă prin:

- eterogenitate (din cauza diferențelor economice, politice, culturale etc.);
- amplitudine (o uniune formată din 27 de state între 2004 și 2007, care urmează să cuprindă, progresiv, statele din zona Balcanilor de Vest).

Era vorba despre extinderea UE spre Polonia, Letonia, Lituania, Estonia, Ungaria, Slovacia, Slovenia, Republica Cehă, Malta și Cipru (1 mai 2004), România și Bulgaria (1 ianuarie 2007). Asupra acestui subiect s-a scris foarte mult în Europa¹, din păcate nu și la noi, deși ar fi trebuit să fim direct interesați de un proces în care suntem implicați. Din acest motiv, impresia este că în țara noastră a lipsit dezbateră academică legată de eveniment, că acesta s-a realizat doar la nivel politic și de „sus în jos”, procesul fiind astfel văduvit de legitimitatea democratică pe care i-o putea conferi doar respectiva dezbateră populară, fie că era vorba despre cea din mediile academice sau mass-media, fie că era vorba despre cea realizată cu beneficiarul direct, poporul român.

1. Din multitudinea de lucrări, Andreef, W., 1993 și 1997; Aldcroft D., Morewood, S., 1995; Palazuelos, E., 1996; Blanchard, O., 1998; Elmann, M., 1994, și 1997; Zecchini, S., 1997; Lavigne, M., 1999; Kornai, J., 1994; Knell, M., Rider, C., 1992; Taylor, L., 1994; Brabant, J. Van, 1998; Chavance, B., 1998; Aghion, P., Commander, S., 1999; Luengo, F., 1999 și 1997; Labaronne, D., 1999; Wagner, H., 1998; Redor, D., 1998; Bonnaz, H., Courtot, H., 1994; Henriot, A., Inotai, A., 1997; Agh, Attila, 1998; Pridham, Geoffrey, Eric, Herring, George Sandford, 1997.

Pentru a ne apleca asupra extinderii UE care a cuprins și România¹, vom stabili de la început că bazele juridice ale extinderii le găsim în Tratatul de la Maastricht (preambul și art. O TUE, art. F.1. TUE și art. 3A.1. TCE²) și în Tratatul de la Amsterdam (preambul și art. 49 TUE, art. 6 TUE și art. 4.1. TCE³).

„Mărea extindere” a UE spre Europa Centrală și de Sud – care a inclus într-o primă fază 10 state din Europa Centrală și de Sud (1 mai 2004), la care s-au adăugat România și Bulgaria (1 mai 2007) – a constituit o mare oportunitate, dar, în același timp, și o provocare fără precedent :

- pe de o parte, era vorba despre oportunitatea unică de a consolida procesul construcției europene prin dezvoltarea, într-un cadru de stabilitate, a statelor candidate ;
- pe de alta, era o adevărată provocare datorită numărului mare de candidați și a diferențelor mari în dezvoltarea economică și socială, diferențe înregistrate atât între membrii grupului PECOS, cât și între PECOS și statele UE (Bărbulescu, 1996).

În acest sens, Consiliul European de la Madrid din decembrie 1995 stabilea că extinderea era o necesitate politică și o oportunitate istorică pentru Europa. Asigurând stabilitate și securitate continentului, aceasta oferea nu numai candidaților, dar și membrilor UE noi perspective de creștere economică și bunăstare generală. Extinderea trebuia să servească la consolidarea construcției europene, respectându-se cu scrupulozitate *acquis*-ul comunitar⁴.

Dacă nu încăpea nici o îndoială că UE reprezenta un pol de atracție pentru toate statele europene din afara acesteia, în cazul statelor Europei Centrale și de Est (PECOS) perspectiva aderării la UE mai avea o miză : constituia un obiectiv politic și o garanție de stabilitate.

Beneficiile extinderii păreau a fi, deopotrivă, politice și economice :

- extinderea zonei de pace, prosperitate și stabilitate a UE spre Europa Centrală, de Răsărit și de Sud, care își avea finalitatea ultimă în extinderea zonei de securitate europeană ;
- creșterea economică a pieței europene care adăuga la cei 370 de milioane de cetățeni alți 100 de milioane proveniți din PECOS, cu repercusiuni pozitive asupra dinamicii creării de noi locuri de muncă în toată Europa extinsă ;
- îmbunătățirea calității vieții cetățenilor UE prin extinderea politicilor de mediu, pe de o parte, și, pe de alta, a nou-creatului spațiu de libertate, securitate și justiție ;
- întărirea rolului UE în lume ;
- democratizarea fostelor state comuniste prin instaurarea unor regimuri democratice, a statului de drept, prin respectarea drepturilor fundamentale și a minorităților în toată Europa ;
- realizarea unor reforme economice profunde, liberalizarea economică, crearea unor economii de piață viabile și competitive, integrarea lor pe piața europeană și mondială.

1. Despre acest subiect, vezi, între altele, Bărbulescu, I.Gh., 2006.

2. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, *JOCE/DOCE*, C224/31.08.1992.

3. Union Européenne, „Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne”, Office de publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997.

4. Consejo Europeo, „Conclusiones de la Presidencia”, *CSE* (95)601, Madrid, 1995.

Acest proces reclama însă perioade tranzitorii în diferite sectoare, pentru a se putea garanta aplicarea *acquis*-ului comunitar. El avea repercusiuni bugetare – ce trebuiau asumate de către statele membre – și obliga la revizuirea nivelului maxim al resurselor proprii sau, în caz contrar, la o redistribuire a acestora¹.

Așa cum remarca și Comisia Europeană în anul 2000, Uniunea Europeană se schimbase considerabil în ultimele decade:

- două extinderi succesive măriseră numărul statelor membre la 15;
- mai multe reforme importante ale tratatelor (Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Amsterdam și Nisa) modificaseră profund caracterul instituțional și politic al UE;
- noile pachete financiare (între care Acordul Interinstituțional pentru Finanțarea UE în perioada 2000-2006) redefiniseră obiectivele și instrumentele integrării care însoțiseră aceste evoluții.

Aceste schimbări au contribuit la existența unei noi dinamici integratoare, comparabilă doar cu aceea produsă în timpul primilor ani de existență ai Comunității².

În același timp, numărul mare al candidaților la aderare și diferențele existente în dezvoltarea lor economică și socială (eterogenitatea) puneau Uniunea în fața unor provocări politice și instituționale mult mai mari decât cele cunoscute până atunci. Toate acestea au reclamat o analiză complexă și completă a „marii extinderi”, iar Comisia Europeană a fost cea care a realizat-o. Respectiva analiză, inclusă în cea de-a doua parte („Sfidarea Extinderii”³) a documentului numit „Agenda 2000”, cuprinde o apreciere a gradului de îndeplinire a criteriilor pentru aderarea la UE a celor zece candidate din Europa Centrală plus Cipru, Turcia și Malta, cât și un studiu asupra celor mai importante probleme de rezolvat cu ocazia negocierilor de aderare. La acestea se adăugau analiza necesității întăririi cooperării cu statele candidate pe parcursul derulării fazei de pre-aderare, dar și prezentarea unui studiu de impact al efectelor extinderii asupra politicilor UE.

Extinderile anterioare permiteau o singură concluzie generală:

- fiecare extindere era diferită de celelalte.

La început, am avut trecerea de la cei șase membri fondatori (1957: Franța, Germania, Luxemburg, Olanda, Belgia și Italia) la cei nouă (1972: Marea Britanie, Irlanda și Danemarca). Cu aceeași ocazie, am întâlnit și primul refuz al Norvegiei, cauzat de rezultatul negativ al referendumului organizat (după ce negociase aderarea cu statele membre).

Apoi, CE a trecut la zece (1981: Grecia) și la doisprezece membri (1986: Spania și Portugalia)⁴.

1. Între altele, vezi Bărbulescu, I. Gh., 2006.

2. Commission Européene, „Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large”, COM (97) 2000.

3. *Ibidem*, pp. 44-74.

4. Trebuie remarcat că cererea de aderare a Spaniei fusese depusă în 1977, iar negocierile au durat nouă ani. După negocieri lungi și dure (cum au fost și cele cu PECOS, în general, și cu România și Bulgaria, în special), au fost acordate Spaniei perioade tranzitorii de șapte ani pentru industrie, respectiv pentru agricultură și pescuit.

Există un caz unic de extindere fără negocieri propriu-zise de aderare : cel al integrării în CE a celor cinci Länders din fosta RDG, produsă în 1990 ca urmare a unificării Germaniei.

Următoarea extindere (1995) a avut o particularitate în plus față de cele anterioare : dacă până atunci țările candidate aveau la CE, cu această ocazie ele au aderat la UE¹.

Evident, este vorba despre Suedia, Finlanda și Austria. Norvegia produce cu această ocazie o a doua surpriză, rezultatul referendumului – ulterior negocierilor – fiind din nou negativ.

I.8.1. „Marea extindere” și reforma instituțională a UE

I.8.1.1. Criteriile de aderare ale PECOS

Articolul 49 (fostul art. O) al TUE stabilea că orice stat european care respectă principiile enunțate în primul paragraf al articolului 6 (fostul art. F) poate solicita aderarea la UE. În acest scop, va depune solicitarea sa la Consiliu, care se va pronunța în unanimitate și după ce a consultat Comisia și a obținut Avizul favorabil al PE (care trebuie să se pronunțe în favoare prin majoritatea absolută a membrilor săi). Condițiile de admitere, ca și cele referitoare la adaptările pe care respectiva admitere le presupune pentru TUE fac obiectul unui acord între statele membre și statul solicitant. Respectivul acord este supus ratificării tuturor statelor contractante în conformitate cu ordinea lor constituțională².

La rândul său, articolul 6 se referă la principiile democratice și ale respectării drepturilor omului, stabilind că Uniunea se bazează (în întreaga sa activitate) pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale, cât și pe cele ale statului de drept, principii comune tuturor statelor membre³.

Din această cauză, fiecare stat care solicită aderarea trebuie să îndeplinească trei condiții de bază :

- identitate europeană ;
- sistem democratic de guvernare ;
- respect față de drepturile omului și libertățile cetățenești.

O altă serie de condiții pentru a face parte din UE, se referă la acceptarea de către candidați a sistemului de norme și reguli comunitare, dar și la capacitatea acestora de a le aplica. Pe măsură ce s-a dezvoltat cadrul legislativ, economic și politic al Comunității, obligațiile membrilor săi au devenit din ce în ce mai greu de îndeplinit, ceea ce constituia un „aviz” pentru pretenții la aderare. Aceste obligații presupun existența :

- unei economii de piață eficiente și competitive ;
- unui cadru legislativ și administrativ adecvat, atât în sectorul public, cât și în cel privat.

1. Deși personalitate juridică internațională continuau să aibă Comunitățile Europene, și nu UE, s-a decis ca noile state să adere la UE în totalitatea sa, ceea ce permitea nu numai aderarea la primul Pilier (Comunitățile Europene), ci și la celelalte două (PESC și JAI).

2. Union Européenne, „Traité Consolidés”, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997, p. 31.

3. *Ibidem*, p. 13.

Un stat candidat care nu întrunește aceste caracteristici nu poate realiza o integrare eficace, iar o Uniune ce se dorește puternică nu poate, la rândul ei, să accepte în interiorul său un asemenea stat.

Integrarea presupune, de asemenea, acceptarea drepturilor și obligațiilor actuale și viitoare ale sistemului comunitar, altfel spus, *acquis*-ul comunitar. Respectivul *acquis* cuprinde:

- conținutul, principiile și obiectivele politice ale Tratatelor, incluzând Tratatul de la Amsterdam și Nisa¹;
- legislația adoptată referitoare la Tratate, cât și jurisprudența Curții Europene de Justiție;
- declarațiile și rezoluțiile adoptate în cadrul Comunității;
- acordurile internaționale și cele existente între statele membre referitoare la activitățile Comunității.

Aderarea la Comunitate presupune acceptarea atât a Tratatului UE, cât și a *acquis*-ului comunitar, fără nici un fel de excepții. Aceasta împiedică integrările „à la carte” care ar putea provoca o diluare progresivă a UE, permițând statelor membre să aleagă ceea ce le pare acceptabil și să respingă ceea ce le-ar putea rezulta mai puțin convenabil. De aceea, una din „regulile de aur” ale negocierilor de aderare o reprezintă acceptarea *acquis*-ului comunitar de către statele candidate și înțelegerea condiționalității absolute a acestuia. Nu trebuie uitat că Uniunea nu este dispusă să opereze modificări ale *acquis*-ului pentru a-l adapta condițiilor statelor candidate, ci acestea trebuie să se adapteze *acquis*-ului. Însă aderarea poate constitui subiect de ajustări tehnice, de excepții temporare (niciodată definitive) sau de acorduri tranzitorii, definibile în timpul negocierilor de aderare, fără a putea fi însă modificate normele în vigoare ale UE.

1.8.1.2. *Procedura negocierilor UE-PECOS.* *„Ecuția extinderii”*

Odată cu căderea Zidului Berlinului, CE au încheiat acorduri comerciale cu fostele state comuniste din Europa Centrală și de Est, ulterior acestea transformându-se în Acorduri Europene de Asociere. Semnarea acordurilor de asociere a reprezentat un salt major în calitatea relațiilor dintre cele două părți, trecându-se practic de la „cooperare” la „asociere”. Astfel, în timp ce acordurile comerciale acopereau doar aspectele comerciale ale relațiilor dintre cele două părți, cele de asociere se refereau la asocierea statelor candidate la politicile UE, inclusiv la cele din pilierul II (PESC) și III (JAI).

Obiectivele formale ale Acordurilor Europene de Asociere erau:

- stabilirea într-o primă etapă de 10 ani a unei zone de liber-schimb;
- aderarea statelor candidate la UE, așa cum apare în preambulul acestora.

1. În cazul României și Bulgariei, inclusiv „Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa”, deoarece, la data semnării Tratatelor de Aderare la UE ale celor două state, acesta era semnat de cele 25 de state membre UE și se afla în curs de ratificare.

Acordurile de asociere		
	Semnarea acordului	Ratificare
Turcia	1963	1964 (DO 217, 29.12.64)
Malta	1970	1971 (DO L61, 14.03.71)
Cipru	1972	1973 (DO L133, 21.05.77)
România	1983	1995 (DO L357, 31.12.94)
Ungaria	1991	1994 (DO L347, 31.12.93)
Polonia	1991	1994 (DO L348, 31.12.93)
Slovacia	1993	1995 (DO L359, 31.12.94)
Bulgaria	1993	1995 (DO L358, 31.12.94)
Republica Cehă	1993	1995 (DO L360, 31.12.94)
Letonia	1995	1998 (DO L26, 2.2.98)
Estonia	1995	1998 (DO L68, 9.3.98)
Lituania	1995	1998 (DO L51, 20.02.98)
Slovenia	1996	1998 (DO L51, 26.02.99)

În anul 1993, Consiliul European de la Copenhaga a stabilit formal extinderea UE spre aceste state și a elaborat criteriile de aderare:

- stabilitate instituțională, garanție a democrației, a statului de drept, a respectării drepturilor fundamentale și protecției minorităților;
- existența unei economii de piață viabile, capabilă să suporte concurența și forța pieței libere din UE;
- capacitatea statelor candidate de a-și asuma obligațiile ce le revin prin calitatea de membru al UE, inclusiv obligațiile ce decurg din dezvoltarea politică, economică și monetară a Uniunii¹.

Solicitarea pentru aderare se adresa Președintelui Consiliului, acesta trebuind să decidă asupra punerii în aplicare a procedurilor prevăzute în Tratat. Luând această decizie, Consiliul solicita Comisiei elaborarea unui Aviz, în urma studierii impactului aderării asupra comunităților. Odată elaborat Avizul, Comisia trebuia să facă (sau nu) recomandarea de începere a negocierilor.

Consiliul European de la Madrid din anul 1995² a stabilit obligația Comisiei Europene de a realiza o evaluare a solicitărilor de aderare ale statelor candidate și o analiză a consecințelor extinderii UE, lucru care s-a petrecut în anul 1997 prin prezentarea documentului numit „Agenda 2000. Pentru o Europă mai puternică și mai amplă”³. În acest document se analizau politicile UE într-o uniune formată din 27-28 de membri și se includea o evaluare a fiecărui stat candidat vizavi de criteriile de la Copenhaga. Conform acestei

1. Consiliul European, „Concluziile Președinției”, Copenhaga, *Bol. CE*, 6-1993, punctele 1.2.6, 1.3 și 1.29.
2. Consejo Europeo, „Conclusiones de la Presidencia”, 16-17 decembrie, Madrid, Oficina de Información Diplomática, nr. 1606/1995 și *Bol. CE*, 12-1995, dar și CSE(95)601.
3. Commission Européenne, „Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large”, COM (97)2000.

proceduri, Comisia a prezentat „Rapoarte de evoluție”¹ a statelor candidate pentru fiecare an, în cel din toamna anului 2002 recomandând încheierea negocierilor de aderare și semnarea Tratatelor de Aderare cu Polonia, Estonia, Lituania, Letonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia, Cipru și Malta. Aceste state au aderat la UE la 1 mai 2004. La sfârșitul anului 2004, Comisia a recomandat în raport încheierea negocierilor și semnarea Tratatelor de Aderare cu România și Bulgaria, ceea ce s-a și întâmplat în aprilie 2005, pentru ca, la 1 ianuarie 2007, cele două state să devină, așa cum știm, membre ale UE. În cazul Turciei, raportul Comisiei din toamna anului 2004 recomanda începerea negocierilor în 2005, lucru care s-a petrecut abia în 2006 din cauza problemelor pe care Turcia le avea încă în plan intern și în relația cu Cipru. De altfel, respectivele negocieri au fost multă vreme suspendate, reluarea lor fiind de dată relativ recentă.

Negocierile de aderare au un caracter interguvernamental, motiv pentru care sunt conduse de către Președintele Consiliului, și nu de către Comisie, cum se întâmplă în cazul negocierii acordurilor economice și comerciale cu state terțe. Negocierile se desfășoară la nivel de miniștri sau supleanți (reprezentanți permanenți sau ambasadori ai statelor membre la Bruxelles). În acest lanț negociator intervine și Comisia Europeană care, în numele Consiliului, realizează munca propriu-zisă a negocierilor în baza mandatului pe care îl primește în acest sens. De aceea, impresia generală a fost aceea a unor negocieri „stat candidat-Comisie”, fiind puțini cei care știu că, în realitate, negocierile au fost „stat candidat-Consiliu”, adică între statul candidat și fiecare stat membru. Negocierile s-au desfășurat pe baza unor documente, numite „Documente de Poziție”, ale statului candidat, pe de o parte, și ale Uniunii Europene, pe de alta, cu mențiunea că aceasta din urmă conțineau punctul de vedere comun al tuturor statelor membre.

Așa cum spuneam, aderarea la Comunitate este prevăzută în articolul 49 al TUE, care stabilește că orice stat european care îndeplinește anumite condiții poate solicita aderarea la UE și că aceasta trebuie să facă obiectul unui acord între statele membre ale UE și respectivul stat solicitant.

Până în acest moment, 16 state au prezentat cereri formale de aderare².

1. Înlocuite, după semnarea Tratatelor de Aderare, cu Rapoartele de Monitorizare.
2. La cele analizate până acum (Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia, Ungaria, Cipru, Malta, România, Bulgaria, Turcia), se adăuga Croația, care, în decembrie 2004, a primit „undă verde” pentru începerea negocierilor de aderare, proces mult întârziat din cauza lipsei de cooperare dintre autoritățile croate și Curtea Penală Internațională, fapt sancționat de către UE. Rămânând în zona Balcanilor de Vest, mai trebuie spus că în anul 2006 a primit statutul de „candidat” la UE și Macedonia, fără a se discuta încă despre începerea negocierilor de aderare. Bosnia, Serbia, Muntenegru, Albania se găsesc și ele în diferite faze de asociere cu UE. Un caz aparte îl constituie Elveția care, la 26 mai 1992, și-a depus solicitarea formală de aderare la UE, dar apoi procesul a fost încetinit. Elveția a ajuns în această situație specială după refuzul popular de a ratifica Acordul privind Spațiul Economic European, ca urmare a referendumului din 6 decembrie 1992. Cum acesta reprezintă, în fapt, aplicarea a peste 80% din *acquis*-ul comunitar, refuzul populației de a adera la el face puțin probabilă demararea unor negocieri formale de aderare într-un viitor imediat. UE a încheiat cu Elveția acorduri de caracter sectorial care oferă acestei țări un statut de „partener privilegiat”. La rândul ei, activitatea statelor UE este facilitată pe teritoriul elvețian de către aceste acorduri. La această listă se poate adăuga, desigur, și Norvegia care a negociat de două ori aderarea la UE (prima dată împreună cu grupul Marea Britanie, Irlanda, Danemarca și ulterior cu grupul Suedia, Finlanda, Austria), dar poporul norvegian a respins aderarea în ambele cazuri.

Țările candidate și data solicitării aderării	
Turcia	14 aprilie 1987
Cipru	4 iulie 1990
Malta	15 iulie 1990
Ungaria	30 martie 1994
Polonia	7 aprilie 1994
România	22 iunie 1995
Slovacia	27 iunie 1995
Letonia	27 octombrie 1995
Estonia	28 noiembrie 1995
Lituania	8 decembrie 1995
Bulgaria	14 decembrie 1995
Republica Cehă	17 ianuarie 1996
Slovenia	10 iunie 1996

Nu greșim dacă afirmăm că extinderea spre Centrul și Estul Europei a validat o nouă formulă a extinderii UE. Astel, Consiliul European de la Copenhaga a recunoscut, în iunie 1993¹, acelor state – numite PECOS – care semnaseră Acorduri Europene de Asociere posibilitatea de a deveni membru al UE.

Cu acest prilej, Consiliul a enunțat cunoscutele condiții vizavi de viitoarea calitate de membru al UE:

- capacitatea fiecărei țări de a-și asuma *acquis*-ul comunitar;
- stabilitatea instituțiilor din țara candidată, garant al democrației, a statului de drept, drepturilor omului și respectului față de minorități;
- realizarea unei economii de piață funcționale;
- aderarea țărilor candidate la toate obiectivele UE, inclusiv UEM;
- capacitatea acestor țări de a face față concurenței și forței pieței interne a UE.

Îndeplinirea acestor condiționalități trebuia înțeleasă în complementaritatea sa cu măsura în care se verifica o adevărată „ecuație a integrării”², definită prin formula:

$$(\text{art. O} + \text{art. F}) + (\text{art. B} + \text{art. C}) + \text{art. A}^3$$

ceea ce echivala, după Amsterdam, cu

$$(\text{art. 49} + \text{art. 6}) + (\text{art. 2} + \text{art. 3}) + \text{art. 1}^4.$$

1. Consiliul European, „Concluziile Președinției”, Copenhaga, *Bol. CE*, 6-1993, punctele 1.2.6, 1.3 și 1.29.
2. „Formula” îi aparține lui I.Gh. Bărbulescu, 1996.
3. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, *JOCE/DOCE*, C224/31.08.1992.
4. Union Européenne, „Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne”, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1997, pp. 12-13, 31.

Să „traducem” această ecuație și să vedem ce obținem :

- fostul art. O, art. 49 TUE :

Orice stat european care respectă principiile enunțate în paragraful 1 al articolului 6 va putea solicita integrarea ca membru al Uniunii. Va adresa (în acest sens) solicitarea sa Consiliului, care se va pronunța prin unanimitate după ce a consultat Comisia și având exprimată, prin majoritatea absolută a membrilor săi, decizia favorabilă a Parlamentului. Condițiile de admitere și adaptările pe care aceasta le presupune pentru Tratatul Uniunii vor face obiectul unui acord între statele membre și statul solicitant. Respectivul acord se va supune ratificării tuturor statelor contractante în conformitate cu normele lor constituționale ;

- fostul art. F, art. 6 TUE :

1. Uniunea se bazează pe principiile libertății, democrației, respectului față de drepturile omului și libertățile sale fundamentale, cât și ale statului de drept, principii comune tuturor statelor membre ; 2. Uniunea va respecta drepturile fundamentale așa cum sunt acestea garantate în Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Fundamentale și a Libertăților Fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și așa cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre drept principii generale de drept comunitar ; 3. Uniunea va respecta identitatea națională a statelor sale membre ; 4. Uniunea se va dota cu mijloacele necesare pentru a-și realiza obiectivele și pentru a-și duce la bun sfârșit politicile ;

- fostul art. B, art. 2 TUE : 

Uniunea va avea următoarele obiective : promovarea progresului economic și social și a unui nivel înalt de ocupare a forței de muncă, cât și asigurarea unei dezvoltări echilibrate și sustenabile în principal prin crearea unui spațiu fără frontiere interioare, prin întărirea coeziunii economice și sociale și prin stabilirea unei Uniuni Economice și Monetare care va implica la momentul său o Monedă Unică, potrivit dispozițiilor prezentului Tratat ; afirmarea identității sale în sfera internațională, în particular prin realizarea unei Politici Externe și de Securitate Comună care să includă definirea progresivă a unei Politici Comune de Apărare ce ar putea să conducă la o apărare comună în conformitate cu dispozițiile art. 17 ; întărirea protecției, drepturilor și intereselor cetățenilor statelor membre prin crearea unei cetățenii a Uniunii ; menținerea și dezvoltarea Uniunii, înțelegând ca un spațiu de libertate, securitate și justiție, în care să fie garantată libera circulație a persoanelor simultan cu adoptarea măsurilor adecvate pentru controlul la frontierele externe, azil, imigrație, cât și pentru prevenirea și lupta împotriva delincvenței ; menținerea integrală a *acquis*-ului comunitar, dezvoltarea acestuia și examinarea măsurii în care politicile și formele de cooperare stabilite prin prezentul Tratat trebuie revizuite pentru a se asigura eficacitatea mecanismelor și instituțiilor comunitare. Obiectivele Uniunii se vor atinge conform dispozițiilor prezentului Tratat în condițiile și ritmurile prevăzute și respectând principiul de subsidiaritate așa cum este acesta definit în art. 5 al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene ;

- fostul art. C, art. 3 TUE :

Uniunea va avea un cadru instituțional unic ce va garanta coerența și continuitatea acțiunilor întreprinse în vederea realizării obiectivelor sale, respectând și dezvoltând *acquis*-ul comunitar. Uniunea va veghea, în particular, pentru menținerea coerenței acțiunii sale externe atunci când este vorba despre politicile sale în materie de relații externe, securitate, economie și dezvoltare. Consiliul și Comisia vor avea răspunderea garantării respectivei coerențe și vor coopera în acest sens. Vor asigura fiecare, conform competențelor proprii, realizarea unor asemenea politici ;

- fostul art. A, art. 1 TUE :

Prin prezentul Tratat, Înaltele Părți Contractante constituie între ele o Uniune Europeană, denumită în continuare „Uniune”. Prezentul Tratat constituie o nouă etapă în procesul creator al unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile vor fi luate cât mai deschis și cât mai aproape de cetățeni. Uniunea își are fundamentele în Comunitățile Europene completate cu politicile și formele de cooperare stabilite prin prezentul Tratat. Va avea drept misiune să organizeze într-un mod coerent și solidar relațiile dintre statele membre și dintre popoarele lor.

Conform acestei formule :

- grupul O + F (49 + 6) garanta oricărui stat european ce satisfacea criteriile minimale de democrație dreptul de a accede la UE ;
- grupul B + C (2 + 3) garanta, prin definirea obiectivelor și a cadrului unic ale acesteia, continuitatea Uniunii ;
- iar A (1) exprima caracterul creator și dinamic al unei Uniuni din ce în ce mai aproape de cetățenii săi.

Alături de aceste condiționalități, care se refereau la PECOS (în calitate de viitoare membre ale UE), exista însă și o condiție care se referea exclusiv la Uniune. Era vorba despre capacitatea sa de a primi noi membri fără a-și pierde impulsul integrator intern. Altfel spus, capacitatea Uniunii de a-și continua aprofundarea în vederea realizării depline a obiectivelor celei de-a treia etape a UEM, a Uniunii Politice, a PESC, a Apărării Comune și a Spațiului Comun de Libertate, Justiție și Egalitate, dar și la capacitatea sa instituțională de a „lucra” cu 27 de membri sau mai mulți, știut fiind faptul că sistemul instituțional fusese „croit” pentru șase state și se dovedea insuficient pentru o Uniune lărgită. Acesta a fost, în fond, „pariul” câștigat la Nisa, ocazie cu care UE s-a pregătit instituțional pentru o Europă de 27 de membri (vezi Bărbulescu, 2005a).

I.8.1.3. *Extinderea UE spre PECOS, proces global, inclusiv și evolutiv.* *Modelul „stadionului” și cel al „regatei”*

Conform criteriilor analizate anterior și solicitărilor formale pentru aderarea la UE, a fost pus în mișcare un proces de extindere deosebit de cele anterioare, pe care-l vom defini ca fiind :

- global ;
- inclusiv ;
- evolutiv.

În cursul anului 1997 s-a discutat mult asupra posibilității de a începe negocieri formale de aderare cu :

- toate statele asociate candidate la UE care îndeplineau condițiile politice de aderare, dar progresau diferit în privința reformelor economice ;
- un număr restrâns de state, în raport direct cu gradul lor de pregătire (în principal economică).

Această a doua poziție avea și acceptul Comisiei¹, iar Consiliul European de la Luxembourg din decembrie 1997 a adoptat în cele din urmă, ca de obicei, o soluție de compromis care:

- respecta sugestia Comisiei de a începe negocieri formale cu un grup redus de state;
- nu excludea de la proces celelalte PECOS candidate.

În acest fel se salvau principiile enunțate anterior, în sensul menținerii „globalității”² și „inclusivității”³, dar și a „progresivității”⁴.

Diferențe de opinie se manifestau și între statele membre ale UE, Germania fiind liderul grupului ce promova așa-zisul model al „stadionului”, iar Spania era în fruntea celui alt grup ce promova modelul „regatei”. Merită să ne oprim asupra acestor două modele pentru a demonstra că, dacă amândouă reflectau „inclusivitatea” procesului, *de facto*, una („stadionul”) exprima „exclusivitatea”, iar cealaltă („regata”), „inclusivitatea”.

Primul model imagina existența a două grupe de state:

- unele care urmau a fi invitate în „teren” pentru a începe „întrecerea”;
- altele care rămâneau deocamdată în afara acestuia, continuându-și „încălzirea”.

Conform acestui ultim model, în măsura în care „se considera oportun” de către „cei din teren”, „cei de afară” puteau – la un moment dat – să fie „invitați” (pe rând) să intre în teren pentru a „se încorpora competiției” aflate deja în desfășurare. Nemulțumirea celor „din afară” provenea din faptul că, în opinia lor, existau „două lumi” (a celor „de afară” și a celor „dinăuntru”) paralele, cei de „afară” neștiind ce se petrece „înăuntru”. Așadar, acest model excludea/amâna un grup masiv de țări de la procesul formal de aderare.

De cealaltă parte se situa modelul spaniol, care imagina puncte de plecare și de sosire comune pentru toți participanții la „regată”. Între „plecare” și „sosire”, fiecare participant alegea „traseul” și „tactica” ce i se păreau mai potrivite. În alegere interveneau diferiți factori, precum: „viteza și direcția vântului”, „profesionalismul echipajului”, „strategia fiecăruia” etc. Într-o regată, de exemplu, nu întotdeauna se alege linia dreaptă dintre două puncte, deoarece, uneori, direcția vântului poate impune un ocol. Dincolo de metaforă, modelul spaniol permitea tuturor statelor asociate candidate la UE să porcească simultan la începerea negocierilor formale, urmând ca, în funcție de posibilitățile și interesele proprii, să aleagă o cale sau alta pentru a ajunge la punctul final, de asemenea comun. Evident, România considera că această poziție evita o nouă divizare europeană și că doar ea oferea oportunități egale tuturor candidaților.

1. Commission Européenne, „Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large”, COM (97)2000.

2. Negocierile se desfășurau simultan pe cele două dimensiuni, economică și politică.

3. Reclamate de cei care se vedeau în pericolul de a „rămâne pe dinafară”, cum erau România, Bulgaria, Slovacia, Letonia și Lituania.

4. Reclamate de cei ce considerau că avansaseră mai rapid pe calea reformelor și că nu era moral să fie „penalizați” din cauza „reformelor întârziate” ale celorlalți; în acest grup se aflau Ungaria, Republica Cehă, Estonia, Slovenia și Polonia, țări care insistau să înceapă negocierile fără a-i mai aștepta pe „codași”.

În argumentația sa, Comisia pleda pentru primul model, folosind, alături de elemente demne de luat în considerație¹, unele subterfugii² care, în final, au dus la divizarea candidaților în două grupuri: „ins” și „pre-ins”. În final, Concluziile Consiliului³ vor prezenta corect principiile extinderii, altfel spus caracterul lor inclusiv, global și evolutiv.

Astfel,

– punctul 25 :

Respectarea criteriilor politice de la Copenhaga constituie preambulul deschiderii tuturor negocierilor de aderare. Criteriile economice și capacitatea de asumare a obligațiilor ce decurg din aderare au fost și trebuie să fie apreciate de o manieră prospectivă și dinamică ;

– punctul 26 :

Decizia de a angaja negocieri nu înseamnă că acestea se vor încheia în același timp. Încheierea lor, respectiv aderarea diferitelor state candidate vor depinde de respectarea de către fiecare dintre ele a criteriilor de la Copenhaga și de capacitatea Uniunii de a asimila noi membri⁴.

Aceleași Concluzii devin însă contradictorii atunci când, în paragraful următor, statele candidate sunt separate totuși în două grupuri : al celor care începeau negocierile, și al celor care aveau nevoie de o pregătire suplimentară pentru a le începe.

Astfel :

– punctul 27.1 :

Consiliul European decide să convoace în primăvara lui 1998 Conferințe interguvernamentale bilaterale pentru începerea de negocieri cu Cipru, Ungaria, Polonia, Slovenia, Estonia și Republica Cehă asupra condițiilor de admitere a lor în UE și asupra adaptării tratatelor pe care le presupun aceste noi admiteri. Aceste negocieri se vor baza pe cadrul general de negocieri de care Consiliul a luat act în 8 decembrie 1997 ;

– punctul 27.2 :

Paralel, pregătirea negocierilor cu România, Slovacia, Letonia, Lituania și Bulgaria va fi accelerată, în particular prin intermediul unui examen analitic al *acquis*-ului comunitar⁵.

În argumentația folosită pentru luarea unei decizii contradictorii și controversate, cum a fost cea de la Luxembourg, un loc de frunte l-a ocupat analiza rezultatelor economice diferite ale PECOS. În Avizele sale, Comisia a acordat o atenție specială acestor aspecte și – în afara cazului Slovaciei⁶ – a recomandat neînceperea negocierilor

1. Precum eterogenitatea candidaților, lipsa experienței UE de a negocia simultan cu un număr atât de mare de state etc.
2. Între care dificultatea de a negocia cu un număr atât de mare de state, dificultate care a „dispărut” doi ani mai târziu, când și celelalte state candidate au început negocierile.
3. Conseil Européen, „Conclusions de la Présidence”, Luxembourg, 1997, SN 400/97.
4. Ceea ce s-a și petrecut, Letonia, Lituania, Malta și Slovenia „ajungând” din urmă statele care începuseră negocierile în anul 1998, cu doi ani mai devreme decât ele.
5. *Screening*, un soi de „simulare” a negocierilor, ce s-a dovedit utilă celor care au tratat-o cu seriozitate, permițând unor state candidate să recupereze întârzierea inițială.
6. În cazul Slovaciei era vorba despre o bună performanță economică, dar și de un guvern considerat nedemocratic.

cu acele state candidate ce înregistrau o slabă performanță economică. România nu a contestat niciodată corectitudinea analizei Comisiei. Ceea ce nemulțumea însă Bucureștiul și alte capitale era că motivarea neînceperii negocierilor prin nivelul scăzut (sau mai scăzut) al performanței economice se afla în contradicție cu alte decizii anterioare ale Uniunii și, mai ales, introducea condiții despre care nu se făcuse referire anterior. Altfel spus, la Copenhaga (în 1993) nu s-a vorbit despre „criterii de începere a negocierilor”, ci despre „criterii de aderare”. Așadar, folosirea criteriilor de aderare stabilite la Copenhaga drept criterii de începere a negocierilor reprezenta o denaturare a deciziilor comunitare și introducea un element suplimentar de condiționalitate, care a și dus la împărțirea PECOS în „grupe”:

- state „ins”, aflate în negocieri;
- state „pre-ins”, aflate în pregătiri consolidate de negocieri.

Anul 1998 a adus deci deschiderea Conferințelor Interguvernamentale și a negocierilor cu cei din grupul „ins” și continuarea examenului analitic cu cei din celălalt grup. Așa cum era de așteptat, în 1998 nu au fost luate decizii importante în privința extinderii (președinția britanică și austriacă), lăsându-se pe seama anului 1999 (președinția germană și finlandeză) reanalizarea acesteia.

De asemenea, Consiliul European de la Luxembourg a decis să convoace o „Conferință Europeană” la care să fie invitate statele membre și candidate la UE (UE-15 + Cipru, Malta, Turcia + 10 PECOS). Conferința își propunea să abordeze probleme de interes general în scopul întăririi cooperării în diferite domenii, precum politica externă și de securitate comună sau justiția și afacerile interne¹, cât și în alte domenii de interes comun, precum cooperarea regională și colaborarea economică. Conferința se prezenta ca un for multilateral de consultări politice și nu își propunea să se substituie nici activității altor organizații internaționale regionale (Consiliul Europei, OSCE etc.), nici negocierilor de aderare propriu-zise (bilaterale, prin tratate). Conferința Europeană se dorea a fi un mecanism complementar negocierilor formale. Mai avea și menirea de a menține Turcia „înăuntrul” mișcării integraționiste, după refuzul includerii acesteia într-una din cele două grupe de țări candidate. Conferința încerca astfel să „salveze” împărțirea țărilor eligibile în trei „valuri”: țări „ins”, țări „pre-ins” și Turcia. Spre surpriza generală, Turcia a refuzat să participe la această Conferință, ceea ce a scăzut nivelul ei de interes, mulți analiști afirmând chiar că, fără Turcia, Conferința nu mai avea sens, deoarece existau deja, chiar înăuntrul Strategiei de preaderare de la Essen, mecanisme de dialog multilateral politic – cunoscutele „dialoguri structurale”². Aceiași analiști afirmau că Franța, autoarea propunerii, nici nu ar mai fi făcut-o dacă s-ar fi adoptat modelul „regatei” ce permitea includerea, alături de statele din Europa Centrală și Răsăriteană (cunoscute sub numele de PECOS) rămase pe dinafară, și a Turciei³.

Până la sfârșitul anului 1999 negocierile de aderare cu statele „ins” au decurs fără probleme deosebite și într-un ritm considerat satisfăcător: negocierea, în medie, a șase-șapte capitole/președinție⁴. Având în vedere că era vorba despre 31 de capitole aflate în negocieri, menținerea unui asemenea ritm permitea încheierea acestora pe

1. Pilierii II și III ai UE, după cum se vede, adică zona în care competența era exclusiv națională.
2. Consiliul European, „Concluziile Președinției”, Essen, *Bol. CE*, 12-1994, punctul 1.13.
3. Dacă nu direct în negocieri formale, cel puțin în mecanismele de preaderare consolidată: examen analitic, finanțare de preaderare etc.
4. Altfel spus, semestrial.

parcursul a cinci președinții (austriacă/1998, germană și finlandeză/1999, portugheză și franceză/2000). În realitate, era posibil și probabil ca negocierile să nu se încheie atât de repede, deoarece capitolele generatoare de conflicte (concurență, mediu, agricultură, libera circulație, industrie) urmau a se deschide la sfârșitul președinției portugheze, adică în primul semestru al anului 2000. Aceasta însemna extinderea negocierilor și pe perioada altor președinții, precum cea suedeză și belgiană (2001) sau spaniolă și daneză (2002) etc., așa cum s-a și întâmplat, negocierile încheindu-se doar la sfârșitul anului 2002 (pentru primele 10 state), respectiv la sfârșitul lui decembrie 2004 (pentru celelalte două), tratatele de aderare fiind semnate doar în anul 2003, respectiv 2005, pentru ca aderarea să se petreacă de-abia la 1 mai 2004, respectiv 1 ianuarie 2007.

1.8.1.4. *Strategia de preaderare, Strategia consolidată de preaderare și Parteneriatul pentru aderare*

La finalul anului 1994, cu ocazia Consiliului European de la Essen s-a prezentat o „Strategie de preaderare” care să permită pregătirea statelor candidate pentru aderarea la UE. Dincolo de alte aspecte, marea noutate o constituia tocmai elaborarea acestei strategii ce ar fi trebuit să facă din statele candidate „membri de fapt” ai UE, înainte de a fi „membri de drept”. În această fază anterioară aderării la UE, relațiile UE-PECOS se desfășurau pe trei axe principale¹:

- dezvoltarea Acordurilor Europene de Asociere între UE și fiecare dintre cele 10 state orientale;
- instituirea unui dialog structurat² multilateral cu PECOS;
- elaborarea unui ghid de integrare în Piața Internă și generalizarea colaborării financiare prin programul PHARE³.

Această strategie a fost completată, cu ocazia Consiliului European de la Luxembourg din 1997, cu „Parteneriatul pentru aderare”⁴, care, așa cum arăta Comisia, constituia axa principală a „noii strategii consolidate de preaderare”⁵. Parteneriatul pentru aderare

1. Consiliul European, „Raport al Consiliului către Consiliul European de la Essen referitor la strategia de pregătire pentru aderare a PECOS asociate”, în „Concluziile Președinției”, Essen, Bol. CE, 12-1994.
2. Finalitatea acestuia era de a stabili o relație fluidă și stabilă între statele asociate și instituțiile comunitare, dar și de a pune capăt senzației de „gol politic” în care se găseau PECOS în această fază anterioară aderării. Relația structurală cuprindea o reuniune anuală a șefilor de stat și de guvern în prelungirea Consiliului European, o reuniune semestrială a miniștrilor Afacerilor Externe și a celor de Interne și Justiție și o reuniune anuală a miniștrilor responsabili cu probleme de interes transeuropean, precum cei ai Mediului, Transporturilor Telecomunicațiilor, Cercetării, Culturii și Educației.
3. Consiliul UE, „Regulamentul CEE”, 3906/89 și Consiliul UE, „Regulamentul CEE”, 1266/99. PHARE a apărut în anul 1998 ca instrument financiar de sprijin pentru Ungaria și Polonia, fiind apoi – cu ocazia Consiliului European de la Essen din 1994 – extins la restul statelor candidate din Europa Centrală și de Răsărit. Prin Agenda 2000, PHARE era orientat spre reforma instituțională din PECOS, adaptarea industriei și infrastructurii etc., valoarea anuală estimată fiind de 1,56 miliarde euro. Pentru exercițiul financiar 2000-2006, PHARE a funcționat pe baza „Regulamentului CEE”, 1266/99.
4. Transformându-se în „Strategia consolidată de preaderare”.
5. Cu aceeași ocazie s-a elaborat o strategie specială pentru Cipru și o alta pentru Malta care, în anul 1998, a reactivat solicitarea de aderare la UE.

concentra toate formele de ajutor destinate Europei Centrale și de Răsărit într-un cadru unic, având drept obiectiv adaptarea programelor naționale de pregătire ale statelor candidate la noul rol pe care acestea îl vor îndeplini, cel de membru al UE¹. Astfel, Parteneriatul pentru aderare stabilea²:

- pe de o parte, angajamentul concret al fiecărui stat candidat referitor la democratizare, stabilizare macroeconomică, securitate nucleară, precum și cel referitor la elaborarea unui „Program Național de Încorporare a *Acquis*-ului Comunitar” (PNAR), în conformitate cu un calendar precis și centrat pe o listă de priorități, diferită de la o țară la alta, ce urma de asemenea a fi în conformitate cu Avizul Comisiei pentru fiecare țară în parte;
- pe de alta, decizia UE de a mobiliza toate resursele comunitare disponibile în vederea asigurării unei cât mai bune pregătiri a statelor candidate la aderare.

Referitor la aceste aspecte, Comisia propunea destinarea unor resurse importante drept „ajutor pentru preaderare” (3,120 miliarde euro/anual, calculate la prețurile anului 1999) celor 10 PECOS candidate la aderare. În final, aceste resurse au fost aprobate la Consiliul European de la Berlin în următorul format:

- 1,560 miliarde euro anual (10,920 miliarde euro în total) pentru finanțare PHARE, din care 30% reprezenta sprijinul comunitar pentru construcția instituțională și 70% pentru infrastructură;
- 1,040 miliarde euro anual (7,280 miliarde euro în total) pentru finanțarea acțiunilor structurale, prin intermediul noilor instrumente (ISPA³) inspirate după modelul fondurilor de coeziune, ceea ce permitea investiții în infrastructură, în special în transporturi și mediu;
- 520 milioane euro anual (3,640 miliarde euro în total) drept ajutor structural de preaderare (SAPARD⁴) destinat agriculturii și având ca principală finalitate îmbunătățirea structurilor de transformare a produselor agricole, rețelelor de canalizare ale satelor și controlului calității produselor alimentare⁵.

Reamintim că, în toată această perioadă, documentele juridice ce stabileau relația UE-state candidate asociate la UE rămăneau Acordurile de Asociere ale fiecăruia, încheiate cu CE și statele sale membre, acorduri ce cuprindeau în preambul finalitatea aderării la UE. Astfel, anual se realizau analize complexe ale evoluției acordurilor, dar și ale măsurilor care trebuiau luate pentru aderare. Toate celelalte documente (Strategia de preaderare, Strategia consolidată de preaderare, Parteneriatele de aderare etc.) erau, politic vorbind, deosebit de importante, dar – juridic – Acordurile Europene de Asociere erau singurele care „legau” UE de statele candidate.

1. Comisia Europeană, „Agenda 2000”, COM (97)2000, p. 91.

2. *Accession Partnership*.

3. Consiliul UE, „Regulamentul” 1267/99, care reglementează ISPA, înțeles ca instrument structural de preaderare ce finanțează proiecte de investiții de infrastructură, interconexiuni, rețele transeuropene, mediu.

4. Consiliul UE, „Regulamentul” 1268/99 care reglementează SAPARD, înțeles ca instrument structural de preaderare ce finanțează agricultura și dezvoltarea rurală (structurile agrare, prelucrarea și comercializarea produselor agricole, control fitosanitar, veterinar și de calitate al produselor alimentare, infrastructuri rurale, sprijinirea acțiunilor de mediu în agricultură și mediul rural).

5. *Anexă a Acordului Interinstituțional, 1999, Perspectivele Financiare pentru UE-15, Excell/Agenda2000/Pfinau/15.11.99.*

I.8.1.5. Influența „Marii extinderi” asupra instituțiilor și politicilor comune. Reforma instituțională a UE

Odată analizate cadrul general și condițiile aderării PECOS la UE, trebuie să vedem care sunt principalele probleme pe care acestea le vor întâlni în procesul aderării, dar și cele provocate vechilor state membre de către respectivul proces.

Cele zece state candidate din Europa Centrală și de Răsărit aveau o populație totală de 106 milioane de locuitori, reprezentând 29% din populația UE, și o suprafață echivalentă cu 33% din cea a UE, în timp ce PIB-ul lor total nu depășea 4% din cel al UE; altfel spus, ponderea lor economică era echivalentă cu cea a Olandei care însă realiza acest PIB cu o populație de șapte ori mai mică.

PECOS comparativ cu statele membre UE (cf. Eurostat)

1. Suprafață și populație

	Suprafața (mii km)	Populație (mil.)
Bulgaria	111	8,7
Estonia	45	1,5
Letonia	65	2,5
Lituania	65	3,7
Polonia	313	38,6
R. Cehă	79	10,3
România	238	22,7
Slovacia	49	5,4
Slovenia	20	2,0
Ungaria	93	10,2
Total PECOS	1.078	105,3
% din UE	33	28,0
Total UE	3.237	371,4
Austria	84	8,0
Belgia	31	10,1
Danemarca	43	5,2
Finlanda	338	5,1
Franța	544	58,0
Germania	357	81,5
Grecia	132	10,4
Irlanda	70	3,6
Italia	301	57,3
Luxembourg	3	0,4
M. Britanie	244	58,5
Olanda	42	15,4
Portugalia	92	9,9
Spania	506	39,2
Suedia	450	8,8

2. PIB/prețuri

	MECU	ECU/loc.	% ECU/loc.
Bulgaria	9,9	1.180	7
Estonia	2,8	1.850	11
Letonia	3,4	1.370	8
Lituania	3,5	930	5
Polonia	90,2	2.360	14
R. Cehă	36,1	3.490	20
România	27,3	1.200	7
Slovacia	13,3	2.740	14
Slovenia	14,2	7.240	42
Ungaria	33,3	3.340	19
Total PECOS	234,1	2.220	13
% din UE	4,0	13	-
Total UE	6.441,6	17.260	100
Austria	178,4	22.180	128
Belgia	205,9	20.310	118
Danemarca	132,1	25.260	146
Finlanda	95,6	18.720	108
Franța	1.174,3	20.200	117
Germania	1.845,2	22.600	131
Grecia	87,4	8.360	48
Irlanda	49,2	13.740	80
Italia	831,4	14.250	83
Luxembourg	13,3	32.370	187
M. Britanie	844,8	14.410	83
Olanda	302,5	19.570	113
Portugalia	77,1	7.700	45
Spania	428,1	10.920	63
Suedia	95,6	19.970	116

3. PIB/putere de cumpărare

	ECU/loc.	ECU/loc. în % față de UE
Bulgaria	4.210	24
Estonia	3.920	23
Letonia	3.160	18
Lituania	4.130	24
Polonia	5.320	31
R. Cehă	9.410	55
România	4.060	23
Slovacia	7.120	41

Slovenia	10.110	59
Ungaria	6.310	37
Total PECOS	5.530	32
% din UE	32	-
Total UE	17.260	100
Austria	18.320	112
Belgia	19.340	112
Danemarca	19.960	116
Finlanda	16.550	96
Franța	18.520	107
Germania	19.070	110
Grecia	11.320	66
Irlanda	16.020	93
Italia	17.770	103
Luxembourg	29.140	169
M.Britanie	16.580	96
Olanda	18.390	107
Portugalia	11.620	67
Spania	13.230	77
Suedia	17.390	101

4. Ponderea agriculturii în economie

	% din PIB	% din populație
Bulgaria	13,9	23,2
Estonia	8,1	13,1
Letonia	9,9	18,5
Lituania	9,3	23,8
Polonia	7,6	26,9
R. Cehă	5,2	6,3
România	20,5	34,4
Slovacia	6,3	9,7
Slovenia	5,0	7,1
Ungaria	6,2	8,0
Total PECOS	8,6	22,5
% din UE	358,0	425,0
Total UE	2,4	5,3
Austria	2,4	7,3
Belgia	1,7	2,7
Danemarca	3,7	4,4
Finlanda	5,2	7,8
Franța	2,5	4,9

Germania	1,0	3,2
Grecia	14,7	20,4
Irlanda	7,5	12,0
Italia	2,9	7,5
Luxembourg	1,5	3,9
M. Britanie	1,6	2,1
Olanda	3,6	3,8
Portugalia	5,1	11,5
Spania	3,7	9,3
Suedia	2,1	3,3

De la început trebuie arătat că UE și statele sale membre ofereau 70% din totalul sprijinului extern pe care îl primeau PECOS, constituind totodată principala piață de desfacere a acestora. Dacă în 1989 Comunitatea Europeană absorbea 25% din comerțul exterior al PECOS, după nici 10 ani s-a ajuns la mai mult de 60%. De asemenea, volumul schimburilor comerciale PECOS-UE a crescut spectaculos, de cinci ori pe total, începând cu 1989, pentru ca, în ultimii ani, să se dubleze. Astfel, între 1989-1998 exportul UE spre PECOS a crescut cu 20%, în timp ce exportul total al UE creștea doar cu 8%. În aceeași perioadă, importul UE din PECOS a crescut cu 18,4%, în timp ce importul total al UE creștea numai cu 8%. Deși având doar 105 milioane de locuitori și o putere de cumpărare mult mai scăzută față de alte arii comerciale – precum Japonia sau SUA –, exportul PECOS spre UE a crescut de la 5,7% (1993) la 9% (1998), situându-se pe locul doi față de SUA – care înregistra o valoare de 20% – și la egalitate cu Japonia. Importul PECOS din UE a crescut și el de la 7% (1993) la 12% (1998), situându-se, din nou, pe locul doi față de SUA – care înregistra 20% – și înaintea Japoniei – care înregistra 5%.

În privința statelor membre, Germania părea să fie marea beneficiară, cu 46,7% la importuri și 43,3% la exporturi din totalul schimburilor comerciale ale PECOS cu UE. În acest clasament al schimburilor comerciale, următoarele state membre erau Italia, Austria, Marea Britanie, Olanda. Acestea din urmă nu reușeau să totalizeze împreună decât 38,9% la importuri și 39,6% la exporturi, adică mai puțin decât Germania singură, ceea ce demonstrează avantajul net al Germaniei în acest sens. Pe țări, valoarea acestor schimburi era următoarea: Italia cu 12,3%, respectiv 13,1%, Austria cu 8,8%, respectiv 8,3%, Franța cu 6,8%, respectiv 7,8%, Marea Britanie cu 5,9%, respectiv 5,4%, Olanda cu 5,1%, respectiv 5,0% (cf. Eurostat).

Așa cum am arătat, extinderea din perioada 2004-2007 diferea de cele anterioare prin numărul și eterogenitatea statelor candidate. La aceste caracteristici trebuie să adăugăm o a treia: candidații alcătuiau un grup de țări rămase în urmă ca nivel de dezvoltare față de statele din UE:

- PIB-ul total al PECOS reprezenta 4% din cel al UE-15;
- PIB-ul/locuitor, calculat în putere de cumpărare, reprezenta 32% din cel mediu al UE;
- PIB-ul/locuitor, calculat în prețuri curente, reprezenta 13% față de cel al UE.

De aceea, era imperios necesară identificarea marilor probleme structurale ale acestor state. În opinia noastră, problemele erau :

- nivelul scăzut al PIB-ului/locuitor ;
- orientarea majorității acestor economii spre agricultură și alte sectoare sensibile pentru UE ;
- existența unor rețele de transport, telecomunicații și energie inadecvate ;
- existența unei scăzute capacități administrative ;
- procentul mare de șomeri și oferta scăzută de locuri de muncă.

Următoarele sectoare ale comunității păreau vulnerabile în fața extinderii UE spre PECOS :

- piața muncii, în general ;
- sectoarele ce utilizau munca manuală, dar și cele tradiționale (agricultură, textile) sau altele specifice, precum transporturile sau, în particular, siderurgia.

În ceea ce privește PECOS, tensiunile rezultate din concurență afectau, pentru început, IMM-urile, agricultura, pescuitul, serviciile, audio-vizualul. Era posibilă o influență negativă și asupra sistemului financiar și a balanțelor de plăți.

La problemele analizate, trebuie adăugate cel puțin două chestiuni comune oricărei negocieri de aderare :

- salvagardarea eficacității UE ;
- aprecierea inteligentă a impactului extinderii asupra capacității decizionale a UE.

Era evident pentru toată lumea că nu ar fi fost la fel de ușor să se ia decizii într-o Comunitate de 27 de membri ca într-una de 15. Cu atât mai mult cu cât extinderea de care vorbim era diferită de toate cele anterioare prin *număr și eterogenitate*. De aceea, una dintre cele mai importante probleme pe care le ridica extinderea din perioada 2004-2007 o constituia cea instituțională. Așa cum am arătat și în alte lucrări (vezi, de exemplu, Bărbulescu, 2005a), este greșit să afirmăm că extinderea a determinat reforma instituțională a UE¹, dar este adevărat că a grăbit-o.

În acest sens, Comisia a recunoscut că trebuia să-și eficientizeze propria organizare și propriile metode de lucru pentru a putea răspunde provocării extinderii.

La rândul său, Consiliul trebuia să-și raționalizeze metodele de muncă pentru a putea pregăti și desfășura reuniuni utile cu un număr mult mai mare de membri, care, în plus, manifestau poziții din cele mai diverse.

Dintre cele mai presante chestiuni concrete care păreau să afecteze UE din acest punct de vedere, semnalăm :

- numărul Comisariatelor ;
- redistribuirea locurilor în PE, în cazul menținerii numărului maxim de 700, sau rediscutarea acestui număr ;
- ponderarea voturilor în Consiliu și stabilirea pragului minim necesar pentru majoritatea calificată ;
- reforma Curții Europene de Justiție ;
- funcționarea Președinției Consiliului Uniunii.

1. Pe de o parte, pentru că CE mai realizase reforme instituționale, fără legătură cu extinderea despre care vorbim, ci impuse de propria evoluție și adaptare ; pe de alta, deoarece UE ar fi trebuit, cu sau fără extinderea din 2004-2007, să-și continue reforma instituțională, ea ajungând oricum, prin extinderi succesive, la 15 membri.

În ceea ce privește procesul decizional, devenea evident că, în cazul unanimității, fiecare nouă aderare îl va face din ce în ce mai dificil. În cazul procedurii majorității calificate, era necesară stabilirea numărului de voturi atribuite noilor state membre, cât și a numărului de voturi necesare noii majorități calificate.

O altă chestiune ce trebuia rezolvată era cea a limbilor comunitare. Extinderea introducea alte limbi care se adăugau celor 11 utilizate oficial în UE-15, ceea ce conducea la o îmbogățire a diversității culturale comunitare, dar și la o complicare a activității instituțiilor comune, pentru că actele oficiale ale UE urmau a fi redactate în 20 de limbi. Există și aici o dezbatere între adepții formulelor radicale, care propovăduiau renunțarea la principiul utilizării ca limbi oficiale a tuturor limbilor vorbite în UE¹, și acele state membre ce nu doreau renunțarea la utilizarea limbilor proprii. Ideea utilizării doar a francezei – ca prima limbă oficială a Comunităților și ca limbă diplomatică – și a englezei – ca principală limbă de afaceri – era respinsă de ceilalți membri din rațiuni diferite: Germania aducea ca argument importanța sa în Europa, Italia argumenta prin calitatea sa de membru fondator al UE, Spania, prin mărimea și importanța în Europa, dar și prin influența sa în lumea hispanică etc.

Existau și soluții de compromis ce propuneau rezolvări diverse pentru diferitele instituții:

- Comisia urma să utilizeze franceza și engleza ca limbi de lucru²;
- Consiliul păstra toate limbile Comunității pentru ședințele din plen și folosea franceza și engleza la celelalte nivele;
- PE păstra toate limbile pentru plen, iar franceza și engleza se utilizau pentru restul activităților.

Evident, generalizarea uneia sau a două limbi ar fi eficientizat enorm munca și cheltuielile UE, însă era puțin probabilă depășirea sensibilităților naționale; o asemenea soluție ar fi fost, de altfel, înțeleaptă³.

O problemă generală de caracter instituțional era cea a echilibrului dintre statele mari, pe de o parte, și cele mici și mijlocii, pe de altă parte. Sistemul instituțional existent favoriza statele mici și mijlocii în defavoarea celor mari. Altfel spus, statele „mai populate” din UE-15 se considerau „infra-reprezentate”, cele „slab populate” fiind considerate de către acestea „supra-reprezentate”. Dacă recurgem la un exemplu în acest sens, cea mai flagrantă discrepanță o constituiau Germania și Luxembourg, un vot în Consiliu pentru Germania având în „spatele său” 8 milioane de cetățeni, în timp ce pentru Luxembourg doar 200.000⁴. Anomalia se putea extrapola în privința PECOS, un singur exemplu fiind suficient pentru a înțelege preocuparea statelor mari din Uniune: Cehia și Slovacia. Dacă Cehoslovacia nu s-ar fi divizat, utilizându-se criteriile de

-
1. Neîntrunind decât votul fără rezerve al Marii Britanii, Irlandei și Franței, care-și vedeau nealterate privilegiile utilizării limbilor naționale.
 2. Lucrurile s-au complicat în 1998 când, cu ocazia Președinției austriece a Consiliului, aceasta a început să utilizeze germana ca limbă de lucru, ceea ce i-a înfuriat pe italieni și spanioli.
 3. O dovadă a importanței multilingvismului în UE o constituie și noul portofoliu de comisar pentru multilingvism ocupat în prezent de Leonard Orban.
 4. Germania, cu 80 milioane de locuitori, avea 10 voturi în Consiliu, în timp ce Luxembourg, cu 400.000 de locuitori, avea două voturi.

repartizare a voturilor în Consiliu, Cehoslovacia ar fi primit cinci voturi în Consiliu la momentul aderării. Cum însă Cehoslovacia s-a divizat, Republicii Cehe îi corespundeau patru voturi, iar Slovaciei alte patru. Altfel spus, un teritoriu în care trăiau 15 milioane de cetățeni ar fi avut în Consiliu aceeași greutate ca Spania, teritoriu cu 40 de milioane de locuitori (căreia i se alocaseră tot opt voturi).

Dat fiind faptul că UE era deja dominată ca populație de state mici și mijlocii și că pe lista candidaților doar Polonia figura în rândul celor mari (și Turcia, dacă ar fi început negocierile de aderare), problema infra-reprezentării celor mari se agrava pe măsura extinderii. Într-o Europă de 27 de membri se putea ajunge la situația în care un grup de state mici și mijlocii să devanseze un gup de state mari care să reprezinte mai mult de jumătate din populația UE, ceea ce era de neacceptat. De altfel, o asemenea situație ar fi fost nedemocratică și contraproductivă pentru întreaga UE, deoarece aceste state ar fi căutat o formulă de blocare a activității Uniunii.

În concluzie: UE trebuia să-și rezolve propriile probleme instituționale pentru a putea face față extinderii.

Se știe că Uniunea amânase adesea – ultima dată la Amsterdam – rezolvarea adaptării sale instituționale, devenind deja obsedantă reiterarea ideii adaptării „CEE de șase” la exigențele funcționale ale „UE de 15”. Așa cum am precizat, marile probleme instituționale se refereau la Comisie (statele mari trimiteau doi comisari, în timp ce restul statelor doar unul), la Consiliu (dezbaterile referitoare la conflictul „supra-reprezentare” vs „infra-reprezentare”) și la PE (numărul eurodeputaților).

Deși existau divergențe, exista și percepția constituirii unor „grupuri”:

- pe de o parte, statele mari (la care se alătura Spania ce beneficia de un statut mixt: de stat mare la Comisie, unde propunea doi comisari, și de stat „mediu+” la Consiliu, unde avea opt voturi);
- pe de alta, restul statelor mici și mijlocii.

Nici la nivelul instituțiilor nu exista o singură opinie, Comisia dorind reforme profunde – opinie împărtășită și de PE –, în timp ce Consiliul dorea realizarea celor absolut necesare.

Comisia a convocat, în acest sens, un grup de „înțelepți”, format din Jean-Luc Dehaene¹, David Simon² și Richard von Weizsäcker³ pentru a elabora o propunere de reformă instituțională. Tipul de reformă instituțională propusă de „înțelepții” Comisiei Europene ar fi redeschis însă vechi „dosare” comunitare și vechi polemici între Comisie, Parlament și Consiliu, pe de o parte, dar și între diferite state membre, pe de alta. O asemenea situație ar fi obligat UE la găsirea unor formule care să mulțumească pe toată lumea, numai că acest lucru ar fi fost dificil. Și aceasta deoarece ar fi trebuit să se răspundă unor întrebări incomode referitoare la „tipul” de Uniune care se dorea în viitor, chestiune asupra căreia puțini preferau să se pronunțe tranșant, fiind vorba despre interogative de genul:

- se dorea o Europă comunitară federală?
- sau una de „geometrie variabilă”?
- sau, poate, una „à la carte”?

1. Fost prim-ministru belgian.

2. Fost Președinte al British Petroleum și fost ministru al Comerțului.

3. Fost președinte german.

- sau, de ce nu, una „cu mai multe viteze” ?

Ocolirea acestor întrebări fundamentale de către statele membre și instituțiile UE a fost interpretată diferit :

- semn de maturitate, în sensul înțelegerii faptului că „nu era momentul” unor astfel de „aventuri” ;
- semn de slăbiciune, în sensul că s-a refuzat șansa de a realiza o dezbatere serioasă care, așa cum s-a dovedit, s-a impus cu necesitate în anul 2000¹.

Cu toate aceste temeri, raportul Grupului de Înțelepți a readus în discuție proiecte mai vechi sau mai noi, reanimând dezbaterea referitoare la reforma instituțională.

Unul dintre aceste proiecte se referea la împărțirea Tratatului Uniunii Europene în două părți distincte :

- prima trebuia să cuprindă principiile fundamentale a căror modificare presupunea unanimitatea și ratificarea în parlamentele naționale ;
- cealaltă cuprindea aspecte de mai mică importanță ce aveau nevoie doar de majoritatea calificată a Consiliului pentru a putea fi puse în practică.

Realizarea acestei împărțiri a TUE ar fi flexibilizat și eficientizat aplicarea principiilor și politicilor UE, deoarece s-ar fi evitat, pentru un mare număr de teme, atât votul prin unanimitate, cât și îndelungatul proces al ratificării de către parlamentele naționale. O noutate a constituit-o și semnalul de alarmă pe care raportul menționat l-a tras în legătură cu necesitatea realizării unei reforme instituționale rapide și eficiente încă înainte de extindere. În acest sens, se considera imposibilă funcționarea UE cu 27 sau mai mulți membri, cunoscându-se cât de dificil era acest lucru cu 15 membri. Mai mult decât atât, Tratatul de la Amsterdam stabilea posibilitatea funcționării UE cu maximum 20 de membri, cerând explicit reforma instituțională pentru momentul depășirii acestei limite. Părea sigur că nu se putea vorbi despre extindere înainte de o reformă serioasă în plan instituțional. Chiar și candidații din „primul val” reclamau această reformă de teamă că eventuala sa nerealizare ar putea fi utilizată ca pretext al unei posibile întârzieri a extinderii.

Chestiunea nu era simplă atâta vreme cât și în „grupul statelor mari” existau atitudini diferite :

- Marea Britanie considera că redeschiderea vechilor dosare ar tulbura atmosfera internă, putând afecta intenția guvernului Blair de apropiere a Marii Britanii de moneda unică și de Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (SLSJ)² ;
- Spania aprecia prematur și inutil exercițiul unor reforme majore, atâta vreme cât încă nu se cuantificaseră rezultatele celor realizate prin Tratatul de la Amsterdam ;
- Franța, Germania și Italia doreau reforme rapide și serioase care să permită intrarea în noul secol cu o UE modernizată și stabilă.

1. Așa cum s-a și întâmplat, de altfel, prin dezbaterea lansată în anul 2000 de Joschka Fischer ; vezi, între altele, I.Gh. Bărbulescu, 2005b.

2. Proiectele au fost abandonate după 11 septembrie 2001 și implicarea Marii Britanii în campania din Irak.

În viziunea respectivului grup de experți, reforma trebuia să conțină și alte elemente, precum :

- creșterea rolului Comisiei Europene și al Parlamentului European și reducerea corespunzătoare a celui exercitat de către Consiliu¹;
- menținerea dreptului statelor membre de a-și trimite în Comisie măcar un reprezentant² și întărirea rolului Președintelui acesteia³;
- renunțarea la votul prin unanimitate și generalizarea celui prin majoritate calificată⁴;
- reponderarea voturilor în Consiliu⁵;
- creșterea rolului PE prin extinderea dreptului de Codecizie față de hotărârile Consiliului;
- stabilirea la 700 a numărului maxim de europarlamentari, ceea ce, din perspectiva extinderii, însemna redistribuirea numărului de parlamentari/state și a numărului de voturi/circumscripții electorale⁶;
- clarificarea funcțiilor legislative și executive ale Consiliului⁷, dar și reducerea rolului acestuia în concordanță cu extinderea Codeciziei PE;
- stabilirea cu claritate a reprezentării externe a UE deoarece această funcție era revendicată simultan de către Președintele Comisiei⁸, secretarul general al Consiliului (Mister PESC), dar și de echipa celor trei comisari care se ocupau de acest sector⁹;
- integrarea UEO în UE ca și organism de apărare propriu Uniunii¹⁰.

Teza majoră a raportului Grupului de Înțelepți era aceea a necesității realizării unei reforme unice și profunde, și nu a două reforme parțiale și succesive, dintre care prima ca urmare a Conferinței Interguvernamentale (CIG) 2000 și următoarea după câțiva ani. Argumentul „extinderii ce trebuia să găsească UE pregătită instituțional”¹¹ era contracarat de către susținătorii reformelor succesive cu argumente la fel de puternice, precum :

- necesitatea perfecționării pieței interne a UE;
- necesitatea pregătirii spațiului intern de libertate, justiție și securitate al UE.

1. Propunere care întâlnea opoziția statelor membre, ele fiind cele care alcătuiau Consiliul.
2. Ceea ce ar fi „produs” Comisii de 27 sau mai mulți membri, pe măsura extinderii UE.
3. Fapt ce ar fi transformat Comisia dintr-o instituție „colegială” într-una „prezidențialistă”.
4. Ceea ce trezea opoziții serioase din partea unor state membre care doreau menținerea unanimității, fie și în chestiuni punctuale.
5. Acest fapt favoriza statele mari și le defavoriza pe cele mici.
6. Puțin probabil să se revină la acest număr de parlamentari când s-a ajuns la 785 prin aderarea României și Bulgariei.
7. După cum se știe, repartitia puterilor în UE nu este identică cu aceea dintr-un stat (UE nefiind un suprastat), adică : Consiliul este putere executivă și legislativă în același timp, Comisia este putere executivă (pe care o împarte însă cu Consiliul), iar PE este putere legislativă (pe care o împarte în anumite sectoare cu Consiliul). Altfel spus, putem afirma că în UE competențele nu sunt exclusive, ci complementare; vezi, între altele, I.Gh. Bărbulescu, 2005a.
8. Conform TUE, Președintele Comisiei negociază tratatele internaționale.
9. Comisarii de Relații Externe, de Relații Comerciale Externe și de Extindere
10. Problema trebuia tranșată până la sfârșitul anului 1999, dar rezolvarea ei a întârziat, printre altele, și din cauza faptului că cinci state membre ale UE nu erau membre ale UEO - Austria, Finlanda, Suedia, Irlanda și Danemarca.
11. Formulată de adepții reformei unice.

Având în vedere absența dreptului de inițiativă legislativă al Comisiei în probleme legate de reforma Tratatelor Constitutive¹, cât și faptul că unele dintre propunerile sale veneau în contradicție cu poziția statelor mari ale UE², încă de la publicarea acestui raport devenise evidentă imposibilitatea materializării, pe termen scurt, a majorității propunerilor sale. Se dovedea încă o dată că UE a fost și va rămâne un edificiu ce se clădește treptat și, tocmai de aceea, respectivul raport își ocupa locul ce i se cuvenea într-o astfel de arhitectură progresivă, adică rămânea la nivelul unei dezbateri teoretice importante care prefigura reforme viitoare.

La nivelul majorității statelor membre ale UE părea să se fi optat pentru o reformă în două etape, dintre care una mai modestă, în 2000, care să facă posibilă extinderea, și alta după câțiva ani. Aceasta din urmă putea fi amânată, formal, până la momentul în care UE ajungea la 20 de membri. Apărea astfel un interval de timp nu mai mic de trei ani (poate chiar cinci, șase) care să permită consolidarea reformelor rezultate în urma CIG 2000, cât și convocarea unei noi CIG pentru continuarea reformei. „Minireforma” se referea deci doar la numărul de voturi din Consiliu, la numărul de comisari și la extinderea votului prin majoritate calificată. În privința redistribuirii voturilor din Consiliu, această măsură era aprobată de statele mari, dar nu era considerată necesară de către cele mici care, într-un asemenea caz, ar fi pierdut din ponderea pe care o aveau în luarea deciziilor. Măsura referitoare la numărul de comisari avea în vedere reducerea acestora de la doi la unul singur pentru statele mari și chiar renunțarea la dreptul de a desemna un comisar de către celelalte state, în scopul constituirii unor Comisii cât mai compacte și mai eficiente.

Chiar dacă reforma instituțională a UE nu a fost determinată de extinderea din perioada 2004-2007, este sigur că iminența acesteia a grăbit-o. Drept dovadă e faptul că statele membre ale UE care amânaseră de nenumărate ori această reformă pentru a evita o serie de conflicte de această dată nu au mai procedat la fel.

Putem conchide că cele trei „axe principale” ale reformei instituționale trebuiau subordonate celor trei principii fundamentale ce guvernau activitatea UE:

- *Continuitatea*: Conferința Interguvernamentală 2000 trebuia să continue reforma Uniunii din punctul în care aceasta rămăsese la Amsterdam. În acest sens, CIG 2000 trebuia să permită realizarea modificărilor minime necesare pentru a face posibilă extinderea, dar și să asigure realizarea echilibrelor dintre statele membre, în mod special în cazul Consiliului. În acest sens, factorul demografic putea fi considerat un element demn de luat în considerare, o poziție interesantă pentru un stat ca România cu o populație de 23 milioane de locuitori;
- *Extinderea*: Aceasta nu trebuia percepută ca o amenințare pentru UE, istoria celorlalte extinderi arătând că dezvoltarea proceselor comunitare nu a fost încetinită de extinderea UE, ci, dimpotrivă, stimulată. Chiar dacă în acest caz era vorba despre o extindere dificilă, prin numărul și eterogenitatea subiecților, pe termen mediu și lung ea urma să se dovedească la fel de avantajoasă ca și celelalte. În acest context, era evident că reformele pe care le aducea CIG 2000 trebuiau să asigure PECOS participarea deplină la activitatea comunitară în momentul aderării;

1. Comisia avea dreptul de a formula opinii.

2. Reforma Tratatelor face obiectul negocierii între statele membre.

- *Aprofundarea*: Procesul de extindere nu se putea realiza corect decât în complementaritate cu aprofundarea UE. Între extindere și aprofundare nu trebuia să existe o contradicție antagonică. Ele trebuiau realizate simultan, una reclamând-o pe cealaltă. Atât una, cât și cealaltă erau la fel de necesare. Extinderea îi permitea Europei să se manifeste ca o putere reală într-o lume tot mai globalizată, iar aprofundarea (Schengen, UEM, Forța europeană multilaterală [EUROCORPS], dezvoltarea PESC, cât și crearea SLSJ¹) consolida în acest scop noua UE lărgită.

Având în vedere complexitatea acestor procese ce se realizau în paralel cu extinderea, cât și necesitatea consolidării lor, părea corectă poziția celor care calificau drept prematură orice discuție referitoare la alte reforme instituționale decât cele deja prezentate. În aceste condiții, o nouă CIG și o nouă reformă a UE apăreau însă ca inevitabile într-un viitor apropiat, așa cum s-a și întâmplat, dat fiind faptul că noile probleme apărute pe linia aprofundării UE trebuiau analizate pentru a se cuantifica impactul lor asupra dezvoltării Uniunii. Cu atât mai mult cu cât, la acea dată, părea posibil ca Marea Britanie și Suedia să devină membre ale UEM, ca trecerea la moneda fizică euro, prevăzută pentru 2002, să determine noi dezvoltări ale UE, iar comunitarizarea pilierului III TUE, prevăzută să se încheie în 2004, să provoace mutații profunde în funcționarea Pieței Interne. Acestea erau argumentele ce reclamau ca CIG să se desfășoare într-o notă de strictă continuitate a reformei TUE de la Amsterdam și să se încheie până la sfârșitul anului 2000. Ceea ce înseamnă însă că CIG se limita strict la mandatul de la Helsinki și că agenda sa conținea doar cele trei probleme cunoscute – Consiliul, Comisia și extinderea votului prin majoritate calificată:

- *Consiliul*: Reforma Consiliului trebuia realizată prin prisma importanței factorului demografic într-o Europă care se caracteriza printr-o „minoritate majoritară”². Importanța factorului demografic rezulta din realitatea conform căreia deciziile UE îi afectau pe cetățenii statelor membre, iar cei ai statelor mari nu concepeau că opinia lor putea fi ignorată. Având în vedere aceste considerente, se anticipa o bătălie atât în privința numărului de voturi în Consiliu, unde statele mari alături de Spania doreau mărirea acestuia când era vorba despre ele și menținerea sa la nivelul anterior când era vorba despre statele mici, cât și a asigurării unei minorități de blocaj care să permită respingerea acelor decizii ce puteau contraveni intereselor statelor mari. Statele mari considerau că nu puteau rămâne pasive în fața pericolului ca 10 țări mici, reprezentând 11 % din populația UE, să-și poată impune voința celor cinci țări mari, reprezentând aproape 90 % din populația UE. Conform declarațiilor statelor mari, ele „nu doreau – prin tipul de reformă reclamat – să impună nimănui nimic, dar nici nu puteau fi de acord să li se impună ceva”. Desigur că statele mici și mijlocii nu agreau această poziție, deoarece o astfel de reformă le reducea din puterea de influență în Consiliu, prin reducerea în valoare absolută sau relativă a ponderii lor în această

1. Decisă la Consiliile Europene de la Tampere și Helsinki: Consiliul European, „Concluziile Președinției”, Tampere, 15-16 octombrie 1999, SN 200/99, și Consiliul European, „Concluziile Președinției”, Helsinki, 10-11 decembrie 1999, SN 300/99.

2. Aluzie la faptul că extinderea urma să se facă înspre țări în general mici care se adăugau la cele deja existente în UE.

instituție comunitară. Luarea deciziilor în Consiliu, într-o formulă care să reflecte ponderea populației fiecărui stat membru în UE, se putea realiza și prin adoptarea unei duble majorități: de state (rezultată din repartitia voturilor) și de populație (pentru ca o decizie să poată fi luată, statele care obțineau majoritatea calificată trebuiau să reprezinte mai mult de jumătate din populația UE). Având în vedere dimensiunea demografică a României, considerăm că țara noastră trebuia să se situeze mai degrabă alături de statele mari decât de cele mici, orice modificare în sensul descris mai sus aducându-i cel puțin un vot în plus în Consiliu.

- *Comisia* : Așa cum s-a hotărât la Amsterdam, statele mari erau dispuse să renunțe la un comisar dacă primeau altceva în schimb. Fără o reponderare suficientă a voturilor în Consiliu, statele mari nu erau dispuse să cedeze din dreptul lor de a trimite doi comisari în Comisie. Oricum, ideea „O țară – un comisar” era discutabilă pe termen lung. Ea putea funcționa, deocamdată, însă mai devreme sau mai târziu trebuia reformulată, deoarece o UE cu 27 de comisari transforma Comisia într-o instituție cu un caracter interguvernamental, într-un „Senat de state” în care fiecare țară ar fi avut un număr egal de voturi. Chiar dacă deocamdată nu exista acest pericol, era încă de atunci previzibilă apariția unui moment în care s-ar putea decide limitarea numărului de comisari (la 20 de exemplu) și distribuirea lor pe țări după un format dintre cele despre care deja se discuta: prin rotație, prin stabilirea a două categorii de țări (permanente și nepermanente), prin stabilirea a două categorii de comisari (șefi și adjuncți), prin stabilirea unor „grupuri de state” care să facă propuneri de comisari.
- *Majoritatea calificată* : Extinderea votului prin majoritate calificată în dauna unanimității trebuia făcută cu grijă, deoarece existau țări care erau de acord cu aceasta doar în măsura în care domeniile de aplicabilitate se stabileau punctual (Franța, Marea Britanie, Spania, de exemplu). De teama extinderii, spuneau acestea, nu se poate generaliza votul prin majoritatea calificată, „aprofundarea” și „europenismul” neputând fi identificate cu extinderea votului prin majoritate calificată. Se argumenta că generalizarea majorității calificate nu se putea realiza deoarece ar duce la o UE ineficientă. Unanimitatea trebuia menținută, iar sfera de aplicare a majorității calificate putea fi extinsă progresiv prin negocierea fiecărui domeniu. În fond, discuția referitoare la majoritatea calificată se învârtă în jurul a trei teme polemice: fiscalitatea, protecția socială și coeziunea economică și socială. Partizanii menținerii unanimității susțineau că majoritatea calificată se aplica deja în adoptarea unui mare număr de decizii importante, precum: normele referitoare la PAC, pescuit, buget, gestiunea fondurilor structurale, mediu (majoritatea deciziilor), unele decizii referitoare la piața internă. Existau desigur și țări care pledau fără rezerve pentru extinderea acestora spre toate (sau aproape toate) domeniile și sectoarele. Cum era de așteptat, soluția era la mijloc: extinderea votului prin majoritate calificată, dar și menținerea unanimității în sectoarele considerate sensibile pentru interesul național.
- *Alte subiecte posibile* : La aceste trei teme de pe agendă se adăugau alte două conexe (proapse de către Președinția portugheză): reforma Curții Europene de Justiție; reforma PE (extinderea Codiciziei, parte a problematicei extinderii votului prin majoritate calificată; distribuirea locurilor în PE într-o Europă extinsă).

Existau însă alte două teme, propuse de către Comisie și PE, considerate, de regulă, premature (divizarea TUE) sau periculoase (extinderea Cooperării consolidate). În

general, se considera că nu era momentul unei reforme atât de profunde încât să permită existența unei părți principale, „constituțională” a TUE (principii, instituții competente) și a alteia secundare. În privința Cooperării consolidate, se considera că aceasta trebuia utilizată strict în sensul descris de către TUE. Orice exagerare sau generalizare a acesteia putea dilua UE. Acele țări care invitau la precauție în utilizarea Cooperării întărite atrăgeau atenția asupra pericolului căderii într-o „Europa à carte” în cazul folosirii exagerate și lipsite de discernământ a acesteia. Cooperarea consolidată nu trebuia înțeleasă ca o „punte” între „unanimitate” și „majoritatea calificată”, ci ca o formă de aprofundare a UE prin utilizarea unui instrument specific de geometrie variabilă.

Documentele de bază care reglementau reforma instituțională erau „Protocolul asupra instituțiilor din perspectiva extinderii Uniunii Europene” coroborat cu „Compromisul de la Ioannina”. Astfel,

- *Protocolul*¹ prevedea că, la data intrării în vigoare a primei extinderi, Comisia trebuia să aibă un comisar pentru fiecare țară², iar Consiliul trebuia să-și fi modificat „raporturile de forță” printr-o reponderare a voturilor sau printr-o dublă majoritate, în oricare dintre cazuri în formule acceptabile pentru toate statele membre. Realizarea acestei reforme ar fi avut ca efect compensarea acelor state ce renunțau la cel de-al doilea comisar, ceea ce făcea ca reforma Comisiei să depindă de realizarea celei a Consiliului. Altfel spus, dacă statele mari nu erau satisfăcute de soluția din Consiliu, nu putea exista nici o reformă a Comisiei. Un caz special îl constituia Spania care avea statutul de stat mare în Comisie³ și pe cel de stat mediu în Consiliu⁴. Spania risca să piardă cel de-al doilea comisar (dacă cei mari ajungeau la o asemenea poziție), fără a fi sigură că va câștiga voturi în Consiliu. Spania nu putea juca nici măcar rolul de arbitru în cazul adoptării dublei majorități, întrucât cele patru state mari reuneau jumătate din populația UE și fără Spania. Din această ecuație, complicată pentru Spania, derivau dificultățile pentru CIG, deoarece era sigur că Spania va fi un adversar dificil și că va „lupta feroce” cel puțin pentru obținerea unui prag al minorității de blocaj care să-i garanteze menținerea capacității de a influența UE. În caz contrar, Spania putea bloca realizarea reformei.
- Decizia Consiliului din 29 martie 1994, referitoare la adoptarea deciziilor prin majoritate calificată (*Compromisul de la Ioannina*)⁵, aplicată în 1995 cu ocazia

1. „Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, în „Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne”, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997, p. 111, și „Declaration 6 de Belgique, de la France et de l'Italie au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, în „Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne”, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997, p. 144.

2. Față de situația existentă în acel moment, când Spania, Germania, Italia, Franța și Marea Britanie aveau câte doi.

3. Cu cei doi comisari.

4. Cu cele opt voturi ale sale: erau zece voturi în cazul statelor mari și mai puțin de șase în cel al statelor mici și mijlocii.

5. Consiliul Uniunii, „Decizia Consiliului din 29 martie 1995 asupra adoptării de decizii prin majoritate calificată de către Consiliu (Compromisul de la Ioannina)”, JOCE/DOCE, C105/13.04.1995 și „Decizia de adoptare”, JOCE/DOCE, C1/1.01.1996.

extinderii UE înspre Austria, Finlanda și Suedia și urmând a atenua impactul extinderii asupra Marii Britanii și Spaniei. Compromisul prevedea că, atunci când un grup de state, fără a reuși să reunească 26 de voturi care să-i permită blocarea unei decizii, reușea totuși să obțină între 23 și 25 de voturi, trebuia căutată o soluție care să întrunească cel puțin 68 de voturi din totalul de 87 (Bărbulescu, Lică, 2008). Prelungirea acestei decizii s-a realizat explicit doar până la prima extindere¹, deci chestiunile derivate de aici trebuiau soluționate înainte de extinderea din perioada 2004-2007. Tot pentru această dată era promisă o soluție pentru „cazul special al Spaniei”. Această decizie a Consiliului din 1995 adăuga o dificultate în plus discuțiilor din CIG, dat fiind faptul că un stat precum Spania, dacă își vedea pierdut statutul deținut în acel moment în Consiliu și Comisie, se putea „agăța” de ea spre a obține garanții cel puțin în privința minorității de blocaj.

Ținând cont de toate acestea, CIG era mai dificilă decât părea la prima vedere, iar rezultatele s-ar fi putut reduce, în final, la recompunerea Comisiei și la reponderarea voturilor în Consiliu, problemele extinderii votului prin majoritate calificată și cele ale generalizării Cooperării consolidate putând fi amânate până la momentul în care UE ajungea la 20 de membri.

I.8.2. Continuarea procesului de integrare.

Noi evoluții la nivel instituțional și decizional

I.8.2.1. Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa (2004)²

După constituirea unei Europe economice sectoriale, prin CECO/CECA, CEE și CEEA, dar și după manifestarea neputinței de a „merge mai departe” din punct de vedere politic prin refuzul creării Comunității Europene de Apărare și a Comunității Politice Europene, prin Actul Unic European se deschidea, în 1986, calea saltului de la „economic” la „politic”, pentru ca, în anul 1992, acesta să se și realizeze prin Tratatul Uniunii Europene de la Maastricht.

Au urmat apoi Tratatul de la Amsterdam și Nisa, fiecare perfecționând Uniunea Politică Europeană.

În continuare se cerea explicitarea finalității politice a UE, constituționalizarea procesului de integrare, recunoașterea federalismului interguvernamental drept metodă a construcției europene și a federației de state-națiuni ca model al Uniunii.

Toate acestea au fost în final posibile datorită voinței politice europene de a realiza o reformă în profunzime, care începea cu modificarea metodei tradiționale de reformă a Tratatelor: Conferințele Interguvernamentale. Astfel, pentru prima dată în istoria UE,

1. „Declarația asupra Protocolului referitor la Instituțiile extinderii”, unde se stabilește că, până la intrarea în vigoare a primei extinderi, se va prelungi Decizia Consiliului din 29 martie 1994 (Compromisul de la Ioannina) și că, înainte de această dată, va trebui să se găsească o soluție pentru cazul special al Spaniei; Mangas Martin, A., 2004b, p. 422.
2. Conference of the representatives of the governments of the member states, „Treaty establishing a Constitution for Europe”, CIG 87/1/04.

acestea au fost precedate – ca să nu spunem „înlocuite”, deoarece, formal, încă nu era așa – de o „Convenție pentru viitorul Europei”¹. Pe parcursul derulării lucrărilor, Convenția s-a transformat, *de facto*, într-o „Conferință Interguvernamentală (CIG) anticipată”, ceea ce a făcut ca documentul final să aibă mari șanse de a fi adoptat cu modificări minime de către CIG. În plus, datorită legitimității politice a Convenției², documentul rezultat avea, de asemenea, mari șanse de a fi adoptat în CIG.

Astfel s-a ajuns la existența primului „Tratat Constituțional” al Uniunii Europene³.

Acordul asupra Tratatului Constituțional constituie un mare succes al procesului de integrare europeană, realizându-se astfel un salt calitativ spre explicarea și perfecționarea acestei organizații politice.

Anul 2004 devine unul istoric, fiind cel în care se adoptă prima Constituție a unei organizații politice supranationale.

În Europa se trece astfel de la abordarea Constituției ca vis irealizabil al federaliștilor la materializarea sa.

Este adevărat, trebuia soluționată intrarea sa în vigoare.

Dacă se întâmpla ca unul sau mai multe state membre să o respingă, procesul ar fi fost totuși ireversibil dacă patru sau cinci o adoptau, iar UE era pregătită pentru această situație. În aceste condiții, Constituția devenea aplicabilă ca o Cooperare întărită a majorității, ceea ce ar fi dus la aplicarea sa, mai devreme sau mai târziu, în toate statele membre.

Așa cum a fost aprobat de CIG, Tratatul Constituțional era superior celui de la Nisa, chiar revoluționar, deși, în anumite aspecte, se situa sub nivelul de integrare propus în Proiectul Convenției (Grevi, 2004). Poate că CIG a dat mai mult realism unui proiect care, altfel, ar fi putut suferi de un „exces de idealism” ce s-ar fi dovedit dăunător la momentul ratificării⁴.

Foarte important era faptul că Tratatul Constituțional reușea să definească un nou cadru politic și să asigure o nouă percepție a Europei, ceea ce permitea o și mai mare aprofundare a procesului comunitar.

Putem spune că „liniile generale” ale noului proiect european erau următoarele :

- acceptarea de către CIG a modelului politic european propus de Convenție, cel federal-interguvernamental, prin adoptarea *ad litteram* a primei părți a proiectului de Constituție prezentat de către Convenție, adică exact a părții constituționale ;
- recunoașterea activității Convenției – 90% din textul tratatului era cel prezentat de Convenție – și, mai ales, acceptarea aproape fără modificări a părții constituționale așa cum fusese redactată de Convenție ; acest fapt însemna acceptarea Convenției în ipostaza de „Adunare Constituantă”⁵ ;

1. Convenția Europeană, „Proiectul Tratatului prin care se instituie o Constituție pentru Europa”, Luxembourg, OPOCE, 2003.

2. Formată din reprezentanții statelor, parlamentelor, instituțiilor comunitare, societății civile europene.

3. Despre extraordinara „aventură” europeană derulată între 2000 și 2004, vezi Bărbulescu, I.Gh., 2005b.

4. Chiar și așa, până la urmă a fost înghețată ratificarea și s-a elaborat un nou Tratat care recuperează cea mai mare parte din cel Constituțional.

5. De aici și teama unora față de Tratatul Constituțional.

- acceptarea modelului Convenției și, odată cu acestă, a ideii că legitimitatea interguvernamentală¹ nu putea substitui la nesfârșit dubla legitimitate², națională și europeană, din UE;
- altfel spus, se „constituționaliza” Convenția, înțelegând ca și cadru legitim, democratic și deschis de realizare a reformelor UE;
- putem afirma deci că, astfel, s-a inventat o nouă metodă – opusă CIG – și s-a creat un precedent dificil de ignorat în viitor;
- cu ocazia CIG-ului s-au făcut „pași înapoi” față de proiectul Convenției, precum :
 - sectorul instituțional;
 - sectorul decizional³;
- CIG a făcut însă și „pași înainte” față de proiectul Convenției și a dezvoltat unele propuneri ale Convenției⁴ :
 - se perfecționează modelul european⁵;
 - se afirmă independența EUROGRUPS;
 - se continuă reforma sistemului bugetar;
 - se realizează flexibilizarea politicii de apărare;
 - se introduce sistemul de „revizuire simplificată”, care, deși nu elimină unanimitatea, deschide drumul simplificării reformelor; altfel spus, conduce la realizarea unora dintre acestea fără a mai fi absolut necesară convocarea unei CIG;
- tratatul răspunde celor trei mari întrebări de la Laeken :
 - cum să apropiem cetățeanul de UE;
 - cum să gestionăm „spațiul politic” într-o Uniune extinsă;
 - în ce fel UE poate să devină un factor de stabilitate, un model de relații în societatea internațională globalizată;
- tratatul deblochează, chiar dacă nu rezolvă în totalitate, mari teme politice, multe dintre ele menite eșecului într-o reformă ce ar fi fost realizată exclusiv prin CIG⁶;
- CIG a dovedit că are competențe în perfecționarea Uniunii, dar nu și în schimbarea modelului, unde Convenția, cu legitimitatea sa superioară, a fost singura în măsură să acționeze;

1. A Conferințelor Interguvernamentale.

2. Ce include acum și parlamentele naționale.

3. Dispariția Consiliului în dimensiunea sa legislativă; majoritatea calificată care, revizuită, va fi mai puțin eficace, democrată și transparentă sau numirea Comisariilor.

4. Precum modelul instituțional al PESC, crearea instituției ministrului de Externe și a Serviciului de Acțiune Externă sau stabilirea unei adevărate alianțe militare în sânul UE prin adoptarea clauzei de solidaritate și ajutor reciproc în caz de pericol.

5. În special, cel social.

6. Dintre acestea amintim : obligativitatea Cartei Drepturilor Fundamentale, crearea personalității juridice a UE, depășirea împărțirii pe pilieri, prevalența dreptului comunitar asupra celui național, delimitarea flexibilă a competențelor, democratizarea și eficientizarea instituțiilor, simplificarea tratatelor și a dreptului comunitar, stabilirea unei ierarhii normative, reforma și extinderea majorității calificate, generalizarea Codéciziei PE, transparența, democrația participativă, inițiativa populară, crearea unei adevărate zone de libertate, securitate și justiție, apariția unei adevărate apărări europene de geometrie variabilă, existența unei clauze de solidaritate, consacrarea flexibilizării, îmbunătățirea Cooperării întărite.

- se poate spune că mutația constatată vizavi de natura construcției europene se extinde și asupra metodei de construcție, mai precis a celei de revizuire și reformă a UE;
- la elaborarea acestui nou model nu au participat doar membrii UE – ca la alte reforme –, ci și viitorii membri UE, noutate absolută care a permis să se afirme că reforma a propus un model de consens pentru UE-27;
- dacă ar fi să ne întrebăm cine este „părintele Constituției UE”: Convenția sau CIG?, răspunsul pertinent le-ar indica pe amândouă, întrucât modelul politic este cel promovat de Convenție, dar aprobarea formală a fost dată de către CIG. Un CIG care, mai mult decât atât, a perfecționat modelul Convenției sub unele aspecte;
- a fost vorba despre un proces politic complex în care fiecare și-a adus contribuția specifică, un proces dual în care însăși Convenția a fost simultan „Adunare Constituantă” și „CIG anticipat”;
- modelul politic este absolut nou, Tratatul Constituțional nefiind un amestec de tratat și constituție, ci un tratat și o constituție în același timp, adică:
 - un Tratat internațional, în formă;
 - o Constituție a noii Uniuni Politice, în conținut;
- chiar dacă forma este de tratat, iar CIG a întărit aceasta, avem de-a face cu o constituție deoarece:
 - se definește un model politic;
 - se expun valorile și obiectivele UE;
 - se include Carta Drepturilor Fundamentale;
 - se afirmă prevalența dreptului comunitar;
- în fond, Tratatul Constituțional definește modelul politic al UE, natura și finalitatea, dar realizează și saltul definitiv de la funcționalism la federalismul interguvernamental, un federalism care nu elimină actorul național, dar creează deasupra sa o construcție politică originală, un federalism care nu este altceva decât tot o metodă de integrare supranațională ca și funcționalismul¹;
- de aceea, se poate spune că este vorba despre un Tratat și o Constituție în același timp, iar o asemenea formulă juridică constituie, de asemenea, o inovație;
- odată cu intrarea sa în vigoare, urma să fie perceput „din ce în ce mai mult” drept o constituție, rămânând însă tratat în ceea ce privește încheierea, aprobarea, revizuirea și valabilitatea sa;
- un mare succes îl constituia evitarea „renaționalizării”, atât de vehiculată în anul 2000, tratatul² permițând UE să progreseze pe „partea de supranațional” sau să-și mențină statusquo-ul acolo unde acest fapt nu e posibil;
- tratatul a fost elaborat prin munca statelor membre și candidate, putând fi valabil pentru 27, 28, 29³ sau chiar 36 de state membre⁴, ceea ce permite să se vorbească

1. Pentru toate acestea, Quermonne spunea că „în drumul spre o Constituție, se conservă unele sechele de Tratat” (Quermonne, nr. 2, 2004).

2. Atât modelul Convenției, cât și modelul final al CIG.

3. Dacă socotim Croația și Turcia.

4. Dacă adăugăm Bosnia-Herțegovina, Macedonia, Serbia, Muntenegru, Albania, dar și Elveția sau Norvegia.

despre un Tratat al Europei Unite și despre o „One Europe” având o Constituție proprie;

- putem afirma deci că tratatul concepea un model politic pentru întreaga Europă și își propunea să gestioneze respectivul „format politic” astfel încât pericolul de disoluție a UE¹, determinat de eterogenitatea sa, să se diminueze sau chiar să fie eliminat;
- Tratatul Constituțional apare ca o „ființă vie”, cu „intrări în vigoare” ce anticipă aplicarea sa formală, dar și cu altele ce pun în practică după acest moment;
- altfel spus, chiar fără să fie în vigoare, producea efecte, ceea ce era o noutate majoră și dovedea voința politică de a se avansa mult mai rapid în direcția integrării;
- explicitarea modelului politic și inovațiile produse îmbunătățeau eficacitatea, democratizarea, vizibilitatea și transparența UE;
- „avangarda politică” majoritară ce pare să se fi creionat² ne făcea:
 - să „visăm” la continuarea procesului de integrare³;
 - să nădăjduim că era definitivă schimbarea „sensului tare” în UE, de la ariergardă spre avangardă;
- explicitarea modelului politic al UE obliga guvernele să spună cu claritate popoarelor lor ce înțelegeau prin această Europă și „până unde doreau să ajungă”. Era important ca popoarele Europei să știe despre ce Europă era vorba și dacă aceasta era Europa pentru care au făcut presiunea populară la care am asistat pe toată perioada Convenției⁴;
- era vorba despre o nouă calitate a dezbaterii, despre „momentul adevărului”, care, desigur, putea ridica și probleme la ratificare, acolo unde popoarele doreau un alt tip de Europă, o Europă economică și mai puțin politică⁵, sau acolo unde guvernele „nu și-au făcut treaba” și au comunicat insuficient cu popoarele lor⁶;
- desigur, pot exista rezerve asupra utilizării conceptelor de *constituție*, *tratat constituțional* sau *proces constituțional*, dat fiind faptul că, tradițional, acestea au sens doar din punctul de vedere al teoriei statului. Credem însă că există deja o dezbatere serioasă asupra constituționalismului transnațional aplicabil în cazul construcției unei organizații politice supranaționale precum UE (Dehousse, 2002), ceea ce ne permite să utilizăm respectiva terminologie;
- de altfel, ca efect practic, nici nu este atât de important dacă avem de-a face cu un tratat sau o constituție: important este să ne întrebăm ce servicii va aduce acest document integrării europene. Iar răspunsul ar putea fi:
 - o mai mare coeziune între membrii UE;

1. Prezisă periodic de Școala Americană.

2. Numărul mare de state membre ce au ratificat fără probleme tratatul.

3. Când vorbim despre „integrare” ne referim la procesele din interiorul UE, pe cele din afară definindu-le prin termenul de „extindere”.

4. Dacă era corect să fie „întrebate” popoarele, la fel de corect era ca acest fapt să se fi întâmplat înainte de semnarea Tratatului Constituțional, ceea ce, poate, ar fi evitat rezultatele negative ale referendumurilor din Franța și Olanda sau, dimpotrivă, ar fi dus la actuala formulă a Tratatului de reformă, dar cu patru ani mai devreme.

5. Precum Marea Britanie.

6. Ceea ce cred că s-a întâmplat în Franța și Olanda.

- existența unui cadru juridic nou care să explicitizeze politica europeană dedicată continuării aprofundării UE;
- în fond, tratatul nu reprezintă nici începutul, nici sfârșitul „aventurii europene”, ci doar un moment istoric, un semn al maturității ce permite continuarea, într-o manieră nouă, a aprofundării și extinderii (Brand, 2004);
- Peter Landelius scria despre o Europă unică de tip federal spunând că unificarea¹ europeană a ajuns în fine pe agenda istoriei, oferindu-i un nou ideal care să o impulsioneze. Discutăm, adăuga el, de un salt gigantic, fiind vorba despre o unificare² pacifică. Dacă va fi capabilă Comunitatea Europeană să creeze o structură de tip federal, va fi pentru prima oară în istorie când se creează fără violență o entitate supranațională (Landelius, 1991);
- altfel spus, asistăm astăzi la un proces de unificare europeană ce se desfășoară simultan cu cel constituțional și a cărui finalitate o poate constitui edificarea unei entități politice singulare, federalist-interguvernamentale, având următoarele caracteristici:
 - suveranitate exercitată în comun;
 - structură de tip federal;
 - caracterul pașnic al construcției;
- marea noutate este că la această reconstrucție a Europei participă, pentru prima dată în procesul constituțional, în mod egal popoarele și statele acestei „Europe unice”, depășindu-se, tot pentru prima oară, diviziunile și excluderile anterioare;
- prin acest proces de unificare³ și constituționalizare, la care se adaugă cel de extindere⁴, se dorește prefigurarea viitoarei Europe. Putem spune că s-a trecut de la „divizare” la „unitate în diversitate”, importantă fiind acum atenta gestionare a acestui proces în scopul creării unei adevărate uniuni politice, alcătuită din țări și popoare, state, orașe și regiuni;
- inclusiv trecerea de la un tratat clasic la o constituție exprimă saltul politic calitativ formal și material, dar și opțiunea clară de viitor a UE. Un viitor al cărui model politic se bazează pe cel european, pe valorile⁵ și interesele comune la care se adaugă noua viziune asupra lumii. În acest ultim sens, era evidentă și explicită dorința „noii UE” de a exercita un rol activ pe arena internațională, care să ducă la gestionarea problemelor prin „regularizare”, și nu „prin haos”, prin solidaritate și colaborare, și nu prin egoism și unilateralism, altfel spus, prin extrapolarea modelului european de societate;
- respectivul proces constituțional nu avea nimic de-a face cu reforma „clasică”, ce realiza „inginerii” tehnice sau politice care să ducă la corectarea și completarea modelului existent, ci se caracteriza printr-o adevărată reformă în profunzime. De

1. Cu referire la cea de tip federal.

2. Nu despre reunificare, deoarece Europa nu a fost niciodată unită.

3. Sensul dat cuvântului „unificare” este cel avansat de Landelius – unificarea Europei comunitare într-un construct politic federal, adică o „unificare verticală”; de aceea, utilizăm termenul de „extindere” pentru a desemna „unificarea orizontală” europeană.

4. Cu un orizont temporal situat către 2015-2020, când toate statele europene care doresc și îndeplinesc criteriile de la Copenhaga ar putea deveni membre ale UE.

5. Egalitatea și solidaritatea, în special.

- aceea, Convenția a fost considerată „leagănul” noului model politic european prin care UE nu-și abandonează rădăcinile, dar privește spre viitor, având determinarea necesară „maturizării”, „creșterii” și „dezvoltării” sale (Wessels, 2003). Dovada? Chiar și în toiul polemicii declanșate de războiul din Irak, Convenția reușea să avanseze în redactarea Constituției cu un articol nou și progresist referitor la obiectivele UE: pacea și exportarea modelului social european. O asemenea redactare lăsa să se vadă cu claritate că modelul european de viitor va fi unul diferit de cel american și că Europa începea să exprime, explicit, „diferențele” dintre ea și SUA în privința „viziunii asupra lumii”. Ceea ce nu înseamnă că Europa se opunea SUA, ci doar că UE dorea o „unitate în diversitate” sau, altfel spus, aplicarea acestui principiu intern și în relația sa externă cu SUA. Și nici nu putea fi altfel, deoarece sistemele de valori sunt diferite în chestiuni fundamentale, precum dreptul la viață, drepturile fundamentale sau sistemul politic. Chiar și în privința organizării societății internaționale și a instituțiilor acesteia există diferențe între o Europă favorabilă unui sistem instituțional puternic bazat pe multilateralism și SUA care doresc cât mai puține instituții internaționale, după modelul „statului minimalist” și preferă unilateralismul¹;
- cu cinci-șase ani în urmă, Europa se „pusese în mișcare” cu o viteză din ce în ce mai mare, fără a „face mult zgomot”. Cu ocazia războiului din Irak, această „mișcare” a devenit evidentă prin intermediul acțiunilor desfășurate la nivelul cetățenilor, al opiniei publice, societății civile, instituțiilor comunitare – Comisie și Parlament –, sindicatelor, oamenilor de cultură, intelectualilor etc. Cu mici excepții, opinia generală europeană era una potrivnică războiului și, în orice caz, potrivnică unei intervenții ce nu avea girul explicit al ONU. Mai toată lumea dorea epuizarea tuturor metodelor specifice diplomației și politicii înainte de a se intra într-un război despre care nu se știa prea bine unde putea duce, fapt care s-a și confirmat ulterior: un Irak în care instaurarea democrației costă mult mai multe vieți decât alungarea dictatorului. Atitudinea pacifistă din UE a fost interpretată la Washington ca fiind tipică unei Europe „decadente și slabe”, ceea ce a și determinat SUA să încerce renunțarea la alianțele tradiționale (cu Germania, de exemplu) și să caute altele noi. Cum bine știm, au urmat replici și contrareplici de pe cele două țărmuri ale Oceanului Atlantic în legătură cu „vechea” și „noua” Europă. Țara noastră a decis să se alăture „noi Europe”, fapt ce a provocat nemulțumiri la Bruxelles și în capitalele „vechii Europe”. Ceea ce se producea cu ocazia „războiului” dintre SUA și UE nu era doar o „deplasare de suprafață” a alianțelor politice dintre state și popoare, ci chiar o modificare a bazelor acestora, Europa comunitară fiind obligată să dea un răspuns mobilizării fără precedent a cetățenilor săi care se pronunțau cu fermitate împotriva războiului. Teoria războiului preventiv, cu sau fără autorizarea ONU, a provocat un adevărat uragan la nivelul conștiințelor europene – și nu numai –, reclamând, o dată în plus, dezvoltarea unui model politic european și a unei adevărate politici externe comune care să permită UE să acționeze ca un actor civil internațional complementar SUA.

1. După cum se vede, SUA este coerentă: stat minimalist în interior, cât mai puține instituții internaționale în exterior. Europa trebuie să fie și ea coerentă și să promoveze în exterior modelul intern de solidaritate și cooperare care i-a adus mult râvnita pace, dar și progresul.

Cu ocazia războiului din Irak și a divizării Europei între „atlantiști” și „europeniști”, s-a mai vorbit și despre „sfârșitul PESC”, aserțiune în care nu credem. Dimpotrivă, ne alăturăm celor care susțin că cele întâmplate reprezentau începutul unui „adevărat PESC” și, ca o consecință, afirmarea unei Europe politice puternice pe scena internațională. Vom cita două opinii: Mahony afirma că reacțiile divizate ale Europei nu reprezintă un eșec, ci un catalizator (Mahony, 2003), iar Quatremer susținea că, în legătură cu criza din Irak, există o poziție europeană sprijinită de o opinie publică europeană unitară și că, dacă euro a fost copilul reunificării germane, politica externă comună se va naște din criza irakiană (Quatremer, 2003);

- este interesant de observat relația directă ce există între federalismul interguvernamental¹ și opțiunea europenistă (majoritară), pe de o parte, și, pe de alta, între interguvernamentalism și opțiunea atlantistă (minoritară). Altfel spus, țările care au sprijinit fără rezerve teza războiului preventiv, deci și războiul din Irak, sunt aceleași cu cele care preferă formula cooperării interguvernamentale, singura ambiție reală fiind perfecționarea pieței interne, în timp ce, de cealaltă parte, statele Europei „europene”, cum au fost numite, doresc aprofundarea politică a UE, propunându-și ca obiectiv final dezvoltarea și perfecționarea modelului social european și obținerea unui mai mare protagonism în politica externă, a unei politici externe nesubordonate SUA, dar nici îndreptată împotriva SUA. Nu întâmplător, acestea au fost și statele ce au organizat Summitul referitor la apărarea europeană²;
- „uraganul” pe care l-a provocat teoria „războiului preventiv”, a utilizării preventive a forței, a servit drept catalizator în formarea unei opinii europene opus celei americane, dar și în definirea, cu și mai mare claritate, a modelului european bazat pe pace, solidaritate și cooperare, ce reclamă o politică externă rațională în care cuvântul de ordine trebuie să fie responsabilitatea comună în fața provocărilor globalizării;
- războiul din Irak s-a încheiat, dar nu și problemele pe care acesta le-a generat în Irak și în restul lumii, deci și în Europa. Nu e exagerat să afirmăm că, fără războiul din Irak, UE ar fi putut desfășura și încheia negocierile pentru tratat într-o atmosferă mult mai destinsă decât cea în care s-a lucrat, mai ales începând cu primăvara anului 2003. De altfel, propunerile de articole ce rămăseseră nesoluționate din cauza războiului, adică cele referitoare la instituții și la acțiunea externă a UE³, au fost și ultimele redactate. La fel de adevărat este că, din cauza complexității și a polemicilor pe care le puteau genera, tot la sfârșit ar fi fost abordate;

1. Sistem propriu construcției europene.

2. Fără să intrăm în amănunte deoarece nu fac obiectul acestui capitol, trebuie totuși arătat că statele dornice să creeze o adevărată apărare europeană își reprimă oarecum ambițiile atunci când ajung la „momentul adevărului”, adică la asocierea „dorinței” cu bugete „pe măsură”, situație datorată, în principal, opiniei publice și societății civile europene, în marea sa majoritate potrivnică creșterii cheltuielilor militare; această situație face să asistăm la crearea unui cerc vicios, deoarece, pe de o parte, se reclamă o apărare europeană, iar pe de alta, nu se alocă resursele care ar face-o posibilă.

3. Convenția Europeană, „Proiect de articole referitor la acțiunea externă”, CONV 685/03 și „Proiect de articole pentru Titlul IV a Părții I a Constituției”, Instituții, CONV 691/03.

- istoria dovedește că Europei îi prind bine crizele, s-a născut dintr-o mare criză, cea generată de cel de-al doilea război mondial, iar cea mai importantă reformă internă de până acum, Maastricht, a venit și ea după o altă mare criză – căderea Zidului Berlinului. Adoptarea Tratatului Constituțional într-un moment de criză permitea lumii să vadă în Europa un actor internațional puternic, unit și pașnic, capabil să participe cu succes la gestionarea problemelor interne cu care se confrunta¹, dar și a celor ale societății internaționale globalizate;
- Europa s-a dezvoltat într-un format care rezolva permanentul conflict dintre state prin solidaritatea acestora și prin ajutorarea celor din afara spațiului comunitar, dar și prin extinderea modelului societății de bunăstare, înțelegând că fericirea și bunăstarea unora nu pot fi clădite pe nefericirea și sărăcia altora. Acest ultim adevăr este și mai evident acum, când, în lumea globală în care trăim, toți am devenit „vecini”. Iar Europa are un model social – pe care Strategia de la Lisabona l-a normativizat și instituționalizat – pe care trebuie să-l extrapoleze dacă dorește cu adevărat să „însemne ceva” în ansamblul vieții internaționale. Cum bine știm, nu există un singur model economico-social valabil în capitalism, cel european fiind diferit de cel american. Iată doar câteva exemple care „fac diferența” și care-i permit Europei să „se prezinte” ca un actor internațional cu personalitate proprie: Protocolul de la Kyoto asupra schimbărilor climatice; negocierile Organizației Mondiale a Comerțului (OMC); chestiunea alimentelor transgenice; problema Curții Penale Internaționale; vechea controversă asupra pedepsei cu moartea; proiectul scutului antirachetă; teoria atacului preventiv etc.;
- nu în ultimul rând, trebuie să semnalăm că reformele politice profunde deja realizate, în curs de realizare sau anticipate doar de noul tratat vor aduce Europei un nou statut internațional² care îi va permite să înfrunte noile provocări de pe scena politică internațională conform intereselor, valorilor și viziunii sale asupra lumii. De-a lungul dezbaterilor privind viitorul Europei au existat voci care cereau ca textul tratatului să proclame o formulă de independență a Europei (D’Estaing, 2003a), altele³ care vorbeau despre o „Declarație de Independență a Europei” (Tamames, 1997), ceea ce, desigur, în opinia noastră, era excesiv și dăunător;
- Uniunea Europeană, organizație politică *sui generis*, cu o natură dinamică, avea – și are, în opinia noastră – nevoie de o constituție proprie, care să nu fie identică cu aceea a unui stat și care să transpună federalismul interguvernamental pe care se baza. Era vorba despre o constituție a unei organizații politice care nu este și nu va fi stat, dar și despre o constituție federală, ce nu se adresează unei federații clasice, ci unui model nou de federalism care asociază nu numai popoarele, ci și statele;
- de aceea, respectivul federalism trebuia să respecte particularitățile sistemului comunitar, adică nu o separare clasică a puterilor – tipică statelor –, ci o exercitare în

1. „Blocarea” ratificării tratatului, continuarea extinderii dincolo de România și Bulgaria, reforma PAC și a politicii regionale, Cec-ul britanic etc.

2. Dar o vor și „dota” cu instrumentele și mijloacele necesare.

3. Cu referire la trecerea la Moneda Unică Europeană și dispariția monedelor naționale.

- comun a puterilor legislative și executive de către diferite instituții și, prin subsidiaritate, de către regiuni, state și instituții comune, altfel spus, „multi-level” ;
- nu în ultimul rând, acest model trebuia să integreze în funcționarea sa un nou actor al politicii europene – societatea civilă ;
 - această constituție reflectă destul de clar vocația federalistă și noțiunea de suveranitate exercitată în comun, ceea ce conferă o notă singulară procesului supranațional al construcției europene ;
 - suveranitatea exercitată în comun s-a dovedit eficientă în zona economicului, ceea ce ne face optimiști asupra extrapolării sale spre zona politicului și a socialului ;
 - înțeles astfel, federalismul ca metodă permite depășirea antagonismelor naționaliste (Caminal, 2002) ;
 - să nu uităm că, în anumite momente ale elaborării tratatului, art. 1.1 opera cu formula „gestionarea, conform unui model federal, a unor competențe comune”, în final renunțându-se la ea pentru a nu-i „speria” prea tare pe antifederaliștii europeni, așa cum, de altfel, se făcuse și cu ocazia Tratatului de la Maastricht, care, până în ultima noapte de dinaintea semnării, avea o referire la federalism pe care britanicii o refuzau (Bărbulescu, 1996). Dispariția cuvântului „federal” nu schimbă cu nimic natura politică și federală ce a inspirat constituția, așa cum nici dispariția cuvântului „constituție” din noul „Tratat de reformă” semnat la Lisabona nu schimbă natura constituțională a Tratatului UE ;
 - dinamismul UE demonstrează și el că nu avem de-a face cu o organizație internațională tipică a cărei edificare s-a încheiat, ci cu una aflată în permanentă schimbare. De aceea, noul Tratat Constituțional trebuia să-i garanteze acesteia pe mai departe capacitatea de a se adapta și a se schimba. Faptul că textul era divizat în două părți, dintre care una este ușor de modificat, neavând nevoie de un nou CIG, constituie o garanție că progresul UE se va realiza fără sincopile generate de mecanismul greoi al modificării tradiționale a tratatelor ;
 - UE se caracterizează prin a fi un proces, și nu o realitate statică și de aceea nici acest Tratat Constituțional, nici rezultatele sale nu trebuiau înțelese ca fiind definitive. „Lectura” corectă a tratatului este aceea a unui document ce urmează să „sufere” modificări pe măsură ce Europa se perfecționează și, de aceea, ordonarea sa pe părți – unele ușor de modificat din punct de vedere formal – constituie un mare câștig. Există o adevărată dezbatere legată de tendința descrescătoare a valabilității tratatelor, aceasta fiind interpretată ca exprimând dinamismul european, dar și lipsa de eficiență a acordurilor CIG. Probabil că adevărul este „undeva la mijloc”, pentru că „dynamismul” este dat de nevoia de schimbare și de acordare a UE cu realitatea internă și externă, iar lipsa de eficiență a acordurilor este determinată de insuficiențele metodei diplomatice tradiționale promovate de CIG-uri. Se așteaptă, în orice caz, ca Tratatul Constituțional să nu se modifice prea curând, având în vedere reformele profunde pe care le opera. Chiar dacă nu era perfectă și trebuia reformată de-a lungul anilor, Constituția europeană reprezenta un progres deosebit de important, întrucât debloca principalele teme ale construcției europene și genera un nou model politic. Toate acestea datorită, în principal, a metodei Convenției privind Viitorul Europei, o

1. Înțelegă ca un for democratic și reprezentativ al popoarelor și statelor din UE, spre deosebire de CIG care era doar un organism al statelor membre.

adevărată „Adunare Constituantă”¹, care a permis desfășurarea unui proces constituțional ; aceste observații sunt valabile și pentru Tratatul de la Lisabona, care, așa cum vom arăta, este la rândul-i mai bun decât anterioarele, chiar dacă oarecum mai puțin ambițios decât cel Constituțional ;

- se poate spune că aspectul cel mai relevant al noii Europe nu este nici aprofundarea, nici extinderea, nici creșterea continuă a PIB-ului/cap de locuitor, nici măcar modificarea dimensiunii internaționale a UE, ci faptul că UE continuă să fie unită în diversitatea sa și să-și dezvolte noile mecanisme care să ducă la o federație ;
- mai putem spune că în următorii ani vom fi martorii continuării procesului dual al UE, numit de noi *aprofundare și extindere* :
 - *aprofundare*, întrucât „constituționalizarea” la care asistăm este doar „un pas” în drumul către o federație de state-națiuni ;
 - *extindere*, pentru că, odată cu 1 ianuarie 2007, UE a ajuns la 27 de membri ; Croația împreună cu Turcia au început negocierile, iar Bosnia-Herțegovina, Serbia, Muntenegru, Macedonia¹ și Albania așteaptă o asemenea oportunitate. Și, de ce nu, Norvegia și Elveția care „fac de mult timp curte” UE, dar încă nu se hotărăsc „să se căsătorească”, plăcându-le mai mult „logodna prelungită”. Există însă politologi care cred că „văd” în cele două țări semne ale dorinței de incorporare deplină în UE (Jacob, 2003).
- în fine, tratatul prin care se instituie o Constituție pentru Europa explicitează federalismul interguvernamental și modelul constituțional, confirmând ideea de „One Europe”.

1.8.2.2. *Tratatul de reformă (Lisabona 2007) : un document ce „recuperează” ideile de bază ale Tratatului Constituțional*

Tratatul care s-a semnat în decembrie 2007² și ar trebui să fie ratificat până în iunie 2009, astfel încât alegerile pentru PE să se organizeze având la bază acest document în vigoare, reține cea mai mare parte din Tratatul Constituțional, eliminând unele aspecte³.

În primul rând, se elimină din Tratatul Constituțional :

- simbolistica UE (drapel, imn etc.), ceea ce nu înseamnă că statele membre sunt obligate să renunțe la utilizarea lor, ci doar că nu sunt obligate să le accepte ;
- familia de cuvinte „constituție, constituțional, constituționalizare” etc., ceea ce nu anulează Hotărârile CJCE și ale unor tribunale constituționale naționale – între care Germania – care stabileau că tratatele UE au valoare constituțională ;
- supremația explicită a dreptului comunitar asupra celui național, ceea ce nu înseamnă că această inversiune este și efectivă, deoarece rămân valabile Hotărârile Curții Europene de Justiție (CEJ) care statuau această ierarhie ;
- nu se păstrează fraza în care se afirma că UE este formată din state și popoarele acestora, dar se acordă o atât de mare însemnătate popoarelor, încât ele devin factorul determinant al procesului decizional.

1. Ce are statut de „candidat”.
2. Despre viitorul Europei analizat prin prisma Tratatului de la Lisabona, o lucrare de mare valoare este cea a lui Aldecoa, Francisco, *La Europa que viene* (Marcial Pons, 2008), a cărei variantă românească va apărea în toamna acestui an la Editura Polirom.
3. Având în vedere analiza detaliată din subcapitolul 1.8.2.1., aici vom extrage punctual doar ceea ce s-a păstrat și ce s-a pierdut din Tratatul Constituțional.

Rămân comune cu Tratatul Constituțional următoarele :

- UE va avea personalitate juridică ;
- dispar pilierii și Comunitățile Europene ;
- se păstrează conținutul – de fond – al Tratatului Constituțional, cu excepția celor de mai sus ;
- crește rolul UE în lume prin personalitatea juridică a acesteia, dar și prin crearea funcției de ministru European de Externe și organizarea Serviciului European de Externe ;
- crește securitatea internă a UE prin instituționalizarea SLSJ, dar și prin instituționalizarea Cooperării structurale în materie de apărare, ceea ce pune bazele unei apărări comune la nivelul UE ;
- crește democrația UE prin apariția în Tratat a Cartei Drepturilor Fundamentale în UE, dar și prin asocierea PE la luarea tuturor deciziilor ;
- crește eficiența decizională a UE, prin simplificarea procedurilor ;
- crește vizibilitatea UE înăuntrul și în afara sa.

Desigur, Tratatul de la Lisabona au o geometrie variabilă excesivă, ceea ce le face dificile, deci mai puțin transparente decât se dorea la începutul procesului, atât prin Declarația 23 de la Nisa, cât și prin Declarația de la Laeken, din 2001. Cele nu mai puțin de 36 de Protocoale și 63 de Declarații pot constitui tot atâtea excepții de la aplicarea tratatelor și, desigur, fac ca tratatele să fie greu de înțeles de către cetățeni. Din acest punct de vedere, putem afirma cu seninătate că exigența transparenței Tratatelor UE nu a fost realizată. În același timp, putem afirma fără teama de a greși că Tratatul de la Lisabona recuperează cea mai mare parte din Tratatul Constituțional, ceea ce poate constitui marea sa calitate sau poate provoca o nouă paralizie a reformei instituționale și decizionale a UE, ca și a UE în general.

Capitolul II

Obiectivele, actorii, metoda și natura procesului

II.1. Obiectivele

II.1.1. Asigurarea păcii

Eforturile în favoarea păcii făcute la sfârșitul celui de-al doilea război mondial s-au bazat pe convingerea că doar prin „unificarea europeană” se poate pune capăt unei istorii marcate de războaie, vărsări de sânge, suferințe și distrugerii.

De aceea, Tratatele Constitutive ale Comunităților Europene conțineau explicit această intenție fundamentală atunci când formulau drept obiective supreme:

- pe de o parte, salvagardarea și asigurarea păcii;
- pe de alta, unificarea economică în folosul tuturor cetățenilor comunităților.

În vederea atingerii acestor obiective se dorea:

- crearea unei piețe interne europene;
- asigurarea progresivă a condițiilor necesare saltului spre o „uniune politică”;
- întărirea coeziunii economice și sociale a Uniunii¹.

Planul Schuman, care a condus la apariția Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, vedea în reconcilierea franco-germană nu numai nucleul unei „noi ordini europene”, dar și satisfacerea expresă a condițiilor minimale care să facă, dacă nu imposibil, cel puțin improbabil un nou război. În final, „obiectivul păcii” a fost atins prin crearea Comunităților Europene și a Uniunii Europene, în zilele noastre un conflict violent între statele membre ale Uniunii Europene fiind de neconceput.

Fără îndoială, evenimentele din fosta Iugoslavie au arătat că pacea și democrația în Europa nu sunt atât de sigure pe cât păreau. Întreaga criză iugoslavă din anii '90 a mai pus în evidență și faptul că e necesar să se acționeze în favoarea păcii și dincolo de zona „liberă de războaie” din interiorul Uniunii.

Unificarea realizată de către CE și UE se justifică integral doar prin funcția sa de factor generator de pace; din acest motiv, asigurarea păcii pe continent este piatra de încercare a credibilității sale.

În concluzie, deși UE a reușit asigurarea păcii în interiorul său, ea nu exercită în suficientă măsură această funcție de implementare definitivă a păcii la nivelul întregului

1. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

continent european, mai ales în vecinătatea sa. Realizările de până acum trebuie să servească la conservarea a ceea ce s-a dovedit pozitiv, dar și la corectarea a ceea ce a fost greșit sau la completarea a ceea ce s-a dovedit lacunar¹.

Este trist că acest obiectiv fundamental al unificării europene – pacea – a „căzut în uitare” decenii de-a rândul, atât la nivelul instituțiilor UE, cât și la nivelul conștiinței cetățenilor săi; tocmai de aceea, la 50 de ani de la apariția Comunității Economice Europene, ar trebui repus în drepturile sale. Opiniile cetățenilor UE s-au centrat, în linii generale, pe sancționarea nerealizărilor CE/UE și mai puțin pe evidențierea progreselor acestora. Știrile despre crize, reale sau nu, divergențele statelor membre în chestiuni importante ale procesului integrării/unificării europene, frustrarea cauzată de absența unor rezultate concrete ale Consiliilor Europene etc. au determinat, de-a lungul timpului, o scădere a încrederii cetățenilor în UE, percepend-o ca fiind incapabilă să soluționeze marile probleme economice și sociale ale timpurilor noastre.

Toate acestea „umbresc” însă paradigma unificării europene, care, în opinia noastră, rămâne aceeași: /Comunitățile Europene, Uniunea Europeană constituie, înainte de toate, simbolul salvagărdării păcii europene și, cel puțin din acest motiv, reprezintă o realizare uneori greu de cuantificat pentru toți cei aproape 500 de milioane de locuitori de pe teritoriul Uniunii, pentru care – din fericire – războiul doar se „studiază”, nu se mai și „trăiește”. /

II.1.2. *Unificarea economică*

Unificarea economică a constituit „firul conducător” al procesului european.

Tratatele Constitutive ale CE enumerau ca obiective fundamentale ale acestui tip de unificare :

- dezvoltarea armonioasă a vieții economice ;
- creșterea economică stabilă și echilibrată ;
- ridicarea nivelului de trai ;
- reducerea și eliminarea progresivă a șomajului ;
- stabilitatea politică, economică și monetară.

Realizarea acestor obiective economice generale a fost încredințată tuturor Comunităților, „regrupate” ulterior sub „acoperișul unic” al Uniunii Europene.

Astfel :

- Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO/CECA) îndeplinea această funcție prin administrarea la nivel comunitar a industriei cărbunelui și a oțelului, având un rol-cheie în economiile naționale. Aceasta însemna, între altele, asigurarea aprovizionării piețelor europene cu cărbune și oțel, regularizarea prețurilor, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă ale muncitorilor, ridicarea volumului comerțului cu aceste produse, creșterea nivelului investițiilor în respectivele sectoare, dar și realizarea adaptărilor structurale, vitale pentru industria siderurgică europeană, reclamate de noua situație a economiei mondiale ;

1. S-a vorbit mult despre faptul că UE trebuie să le ofere statelor membre mai multe posibilități de cooperare în chestiuni legate de PESC, dacă se dorește atingerea acestui deziderat.

- Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA) acționa, ca și CECO/CECA, doar într-un sector al economiei europene. Ea desfășura¹ activități comune de cercetare și utilizare a energiei atomice. Constituirea și dezvoltarea industriilor nucleare în statele membre, dar și asigurarea aprovizionării acestora cu materiale specifice reprezentau activitățile sale de bază.
- Comunitatea Economică Europeană (CEE), care prin Tratatul Uniunii Europene a primit numele de Comunitatea Europeană (CE), depășea „viziunea sectorială” a celorlalte două, fiind chemată să „grupeze” statele membre într-o singură Comunitate ce urma a gestiona toate sectoarele economice: libera circulație a bunurilor, libera circulație a persoanelor (incluzând libertatea de a trăi și a munci în oricare dintre statele membre), libera circulație a serviciilor, libera circulație a capitalurilor, dar și unele politici, precum politica de concurență, economică și monetară, agricolă, de transporturi, de protecție a mediului, cea de cercetare și dezvoltare tehnologică și, în fine, cea industrială.

La rândul său, Tratatul Uniunii Europene consolida politica economică și monetară comună prin crearea unei Uniuni Economice și Monetare, ce urma să dispună de o monedă unică începând cu 1 ianuarie 1999.

II.1.3. Unificarea politică

În viziunea părinților fondatori ai CE, procesul de integrare economică a Europei trebuia să fie urmat de cel al integrării politice. Unificarea economică, asupra căreia se ajunsese la un acord, nu era înțeleasă ca reprezentând sfârșitul unui proces, deoarece nu era percepută ca un scop în sine, ci doar ca un stadiu intermediar către unificarea politică.

Fără îndoială, încă de la începutul anilor '60² s-a constatat că funcționarea cu succes a CEE nu era o premisă suficientă pentru constituirea „mult visatei” Comunități Politice. Din această cauză, de-a lungul jumătății de secol ce a urmat, nu s-a încercat „forțarea” soluționării problemelor ideologice ale unificării europene, ci doar s-a reiterat periodic „încrederea în obiectivele politice ale Comunității”, amânându-se realizarea deplină a Uniunii Europene pentru decada '80-'90.

Un moment decisiv al „recuperării” ideii de Uniune Europeană, deci de Uniune Politică, l-a constituit „Actul Unic European” din 1987 care, în Preambul, proclama „voința celor 12 state membre de a transforma totalitatea relațiilor dintre ele într-o Uniune Europeană”³.

Pasul hotărâtor spre această Uniune Europeană s-a făcut prin adoptarea Tratatului Uniunii Europene, semnat la Maastricht pe 7 februarie 1992 și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Tratatul constituia o „nouă etapă în procesul creator al unei Uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile urmau să fie luate cât mai aproape posibil de cetățeni”⁴. Uniunea Europeană avea ca misiune „organizarea,

1. Și desfășoară, deoarece, din punct de vedere juridic, CEEA există și astăzi la fel ca în urmă cu 50 de ani.

2. Eșecul „Planurilor Fouchet” de instituire a unei Comunități Europene de Apărare.

3. Uniunea Europeană, „Actul Unic European”, *Buletinul Comunității Europene, Supliment*, nr. 2, 1986, JOCE/DOCE, L169/29.06.1987.

4. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992, paragraful 2, articolul A.

într-un mod coerent și solidar, a relațiilor dintre statele sale membre și dintre popoarele acestora”¹.

Nu în ultimul rând, trebuie să semnalăm faptul că unificarea politică s-a accentuat pe măsura democratizării Comunităților. Ne referim, desigur, la creșterea puterii Parlamentului European, determinată de alegerile directe (începând din anul 1979), proces ce aducea un plus de legitimitate proiectului european. Prin alegerile directe pentru Parlamentul European, cetățenii Uniunii decid compoziția acestuia. Astfel, Parlamentul European desfășoară, din ce în ce mai mult, un rol cu adevărat important în luarea deciziilor Uniunii. Prin introducerea noilor proceduri decizionale (la început prin Actul Unic European, din 1987, apoi prin Tratatul de la Maastricht, din 1992, și Tratatul de la Amsterdam, din 1997²), Parlamentul decide împreună cu Consiliul asupra unui mare număr de aspecte ale vieții Uniunii. În acest fel, s-au întărit reprezentativitatea și democrația Uniunii, altfel spus, reprezentarea cetățenilor în procesul decizional și adoptarea democratică a hotărârilor. Acest proces de democratizare nu a ajuns încă la sfârșitul său, urmând să fie perfecționat în viitor, fapt ce justifică lupta continuă a eurodeputaților pentru o „coparticipare crescândă” la activitatea decizională a UE.

II.1.4. Dimensiunea socială

Unificarea europeană conținea însă și elemente de politică socială. Astfel, Tratatetele Constitutive prevedeau ca obiectiv al Comunităților îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, dar și întărirea coeziunii sociale atât la nivelul statelor membre, cât și între acestea. Fără îndoială, Tratatetele Constitutive nu ofereau și un concept propriu-zis de politică socială comunitară, acest fapt putând fi explicat prin aceea că, de la început, în Comunitate au existat importante diferențe de opinie ori de câte ori se încerca un răspuns la următoarea întrebare: „Crearea pieței comune ar trebui să presupună și o ajustare globală a costurilor sociale sau funcționarea acesteia va fi cea care va conduce, automat, la ajustarea structurilor sociale naționale, producând, de la sine, «identitatea socială a Comunității Europene»? ”.

Experiența a demonstrat că mecanismele economice ale pieței comune nu produc automat progresul social și nici nu asigură, de pildă, dispariția șomajului. Și în acest caz, pasul decisiv spre realizarea „ideii sociale comune” s-a făcut tot prin trecerea de la o comunitate exclusiv economică la una ce avea, în plus, țeluri politice, întreprindere posibilă începând cu Actul Unic European. Cu acest prilej, nu numai că CE a primit ample competențe în sectorul politicilor sociale europene, dar și concepția Comunității asupra politicii sociale s-a modificat, în sensul raportării acesteia la realizările pieței interne. Această nouă dimensiune socială a pieței interne a devenit, de aici înainte, una dintre componentele esențiale ale politicii sociale, înțelegându-se că atât creșterea economică, cât și cea a competitivității trebuie însoțite de realizarea unei distribuiri mai juste a beneficiilor rezultate. Așa trebuie înțeles conceptul de *conomie socială de piață*, tipic Uniunii Europene: o economie de piață, dar una care nu pierde din vedere omul și nevoile sale. Altfel spus, o economie de piață care pune în centrul său cetățeanul.

1. *Ibidem*, paragraful 3, articolul A.

2. Union Européenne, „Traité Consolidés”, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997.

II.1.5. Adoptarea deciziilor

În acest context complex și dinamic, una dintre marile întrebări era : „Deciziile trebuie luate în cadrul comunitar sau este mai bine să rămână la nivel național ?”.

Această întrebare continuă să neliniștească și astăzi, date fiind uriașele provocări la care Uniunea trebuie să răspundă atât din punctul de vedere al propriei aprofundări – trecerea progresivă spre o federație de state-națiuni și spre un federalism-interguvernamental¹ –, cât și din cel al extinderii – trecerea de la cei șase membri fondatori la cei 27 de astăzi și la cei 32-35 de „măine”.

Pentru a înțelege aceste afirmații, prezentăm în continuare modul de repartizare a deciziei între statele membre și Uniune :

UE	State membre	Sector
31%	65%	Sănătate și protecție socială
32%	64%	Educație
32%	54%	Muncă
38%	55%	Politică culturală
46%	50%	Șomaj
54%	40%	Imigrație
54%	38%	Azil politic
66%	30%	Mediu
67%	24%	Politică externă
69%	27%	Droguri
71%	22%	Cercetare
74%	18%	Cooperare pentru dezvoltare ²

14

Dintr-un sondaj realizat la nivelul UE rezultă că cetățenii europeni preferă adoptarea în comun a deciziilor în domeniile considerate de importanță transfrontalieră, în special în probleme legate de cooperarea cu țările în curs de dezvoltare, cooperarea științifică și lupta împotriva traficului și consumului de droguri, dar și menținerea la nivelul guvernelor naționale a deciziilor ce îi afectează în mod direct, în special a celor din domeniul sănătății, protecției sociale, educației sau culturii³.

Această opinie coincide, în esență, cu metoda comunitară și, mai ales, cu principiul de subsidiaritate : statele membre decid împreună la nivelul instituțiilor comunitare doar în acele probleme ce se pot soluționa mai bine la respectivul nivel decât la cel național. Deciziile ce se dovedesc mai eficiente la nivel statal sau regional, adică mai aproape de cetățeni, trebuie adoptate în continuare la acest nivel fără amestecul UE.

1. Aceste concepte vor fi lămurite în următoarele capitole.
2. Comisia Europeană, Direcția generală X, 1999.
3. Desigur, mai ales după 11 septembrie 2001, „agenda” cetățenilor statelor membre s-a modificat, între prioritățile comune fiind situate acum securitatea colectivă în fața atacurilor teroriste, dar și securitatea comună în înțelesul larg al conceptului.

Tratatul de la Maastricht (art. A-B TUE, art. 5 TCECA), stabilește în mod expres acest lucru, care este reluat și completat de Tratatul de la Amsterdam (Preambul și art. 1-2 TUE, dar și art. 5 TCECA).

II.2. Actorii

Vom prezenta acum actorii naționali și internaționali, suprastatali sau multistatali, analizând și rolul statelor sau al Consiliului European, fără a neglija celelalte instituții și organisme comune.

II.2.1. *Actori naționali vs actori supranaționali*

Fără a aprofunda paradigmele științelor politice, este necesar să reamintim unele idei proprii relațiilor internaționale referitoare la posibilitatea realizării unei noi ordini europene și mondiale și, în acest context, la relația încă existentă între actorii naționali și internaționali, suprastatali sau multistatali. Aceste referințe sunt esențiale pentru a ne putea situa corect în binomul național-supranațional cu care „navigăm” atunci când vorbim despre Europa comunitară.

Astfel, merită să amintim de Raymond Aron (Aron, 1984), care afirma că războiul caracterizează toate epocile istorice și toate civilizațiile; de Hans Morgenthau (Morgenthau, 1973), care considera că lupta pentru putere este universală în timp și spațiu; sau de Régis Debray (Debray, 1985), care vorbea despre raportul direct dintre „putere” și „relațiile internaționale”, afirmând că puterea reprezintă substanța relațiilor internaționale.

Dacă aceste poziții dau o justificare coerentă politicii de securitate și apărare, explicând totodată rolul actorului statal și al puterii în viața internațională, doar nuanțele introduse în dezbateri de către Rosenau oferă „un loc sub soare” organizațiilor regionale de tipul NATO sau UEO. În realitate, fiecare dintre aceste teorii oferă legitimitate teoretică existenței și funcționării unei „Real Policy”, mai mult sau mai puțin „adusă la zi”. Astfel, în concepția lui Rosenau, dacă statul este încă actorul principal al vieții internaționale, el nu mai este și actorul exclusiv din cauza proliferării unui număr important de actori infra-, supra- și nonstatali (Rosenau, 1990).

În același timp, așa cum spunea Raymond Aron, Războiul Rece sau „pacea fierbinte” au reprezentat o suspendare, mai mult sau mai puțin durabilă, a modalităților violente de rivalitate existente între unități politice regrupate în blocuri. În realitate, în timpul Războiului Rece a prevalat factorul politico-militar, în timp ce „arborele” Convențiilor de la Geneva ne împiedica să vedem „pădurea” șantajelor, genocidelor, agresiunilor, ocupațiilor, represaliilor și terorismului (Aron, 1984).

După Războiul Rece, statele occidentale încep să recunoască faptul că factorul politico-militar își pierde din importanță, dar și că factorul militar suferă un proces de eroziune. Forța strict militară își pierde ea utilitatea politică, iar un exemplu precum cel iugoslav nu contrazice, în fond, această afirmație. Astăzi, simpla cucerire teritorială, prin război, nu înseamnă și sfârșitul acțiunii împotriva unei unități teritorial-statale. Așa

cum spunea A. Wolfers, asistăm la o trecere de la *power politics*, constând în utilizarea forței coercitive pentru a impune voința unei părți asupra alteia, la practica „influence politics”, constând în utilizarea modalităților nonviolente, precum persuasiunea și presiunile economice cu profunde consecințe asupra naturii relațiilor dintre unitățile politice și asupra sistemului internațional global (Wolfers, 1962). Mai mult decât atât (și chiar paradoxal), acțiunea negativ-distructivă este coroborată cu cea pozitiv-constructivă, singura condiție obligatorie fiind instaurarea unui regim care să împărtășească valorile „învingătorului”. Putem afirma deci că „învingătorul” modern „plătește” de două ori pe termen scurt: în primul rând costul intervenției și apoi pe cel al reconstrucției¹. Există, desigur, și beneficii, iar acestea sunt, pe termen scurt, de tip politic (pacea și securitatea regiunii); pe termen lung pot fi și economice.

Pentru a înțelege mai bine situația actuală a statului în noul context internațional și în noua sa interdependență cu organismele suprastatale, este necesar să înțelegem mai întâi modernizarea statului, adică triplul proces de transformare și adaptare a acestuia:

- la nivel politic, de la un stat de „subiecți” la unul de „cetățeni”;
- la nivel economic, de la un stat „autarhic” la unul „interdependent”;
- la nivel simbolic, de la un stat însărcinat cu „garantarea securității fizice”² a respectivei entități la unul însărcinat cu „garantarea securității economice și sociale”³ a cetățenilor săi.

De asemenea, asistăm astăzi și la o altă ruptură cu teoriile realiste clasice. Este vorba despre chestiunea autonomiei absolute în relațiile internaționale, dar și despre autonomia necesară în politica internațională (Rosenau, 1992). Sfârșitul Războiului Rece, echivalent cu universalizarea dublei legitimități democrație-economie de piață, provoacă, în opinia lui Wendt, o nouă fractură a paradigmei realiste, deoarece „progresia difuză a democrației și a economiei de piață”, cât și cea a „regimurilor de democrație liberală de piață” au consecințe importante asupra comportamentului politic al acestor state în viața internațională (Wendt, 1987).

Dacă nu împărtășim optimismul kantian asupra relației directe ce ar exista între democrația internă și pacea externă, nici nu avem îndoieli în privința faptului că „expansiunea democrației” este *a priori* favorabilă diminuării violenței în viața internațională.

După 1945, democrațiile occidentale au constituit o adevărată zonă a păcii într-un teritoriu mereu predispus la războaie și conflicte armate. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO/CECA), Comunitatea Europeană de Apărare (CEA)⁴, Uniunea Europei Occidentale (UEO), Comunitatea Economică Europeană (CEE), Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEa), Comunitățile Europene (CE), Uniunea Europeană (UE), NATO, Consiliul Europei reprezintă tot atâtea exemple de reușită a statelor europene în demersul lor de a evita confruntarea și de a transforma o zonă considerată, în mod tradițional, „de război” într-una de colaborare și de integrare din ce în ce mai strânse.

1. „Cărcotașii” relațiilor internaționale au stabilit chiar o „diviziune internațională” în acest sens: SUA finanțează distrugerea (războaiele), iar UE, construcția (pacea); vezi, în acest sens, doar Teritoriile Autonome Palestiniene și ex-Iugoslavia.
2. Securitatea, în sens restrâns.
3. Securitatea, în sens larg.
4. Care, până la urmă, nu s-a formalizat.

Și toate acestea, în baza unor concepte specifice regimurilor democratice :

- democrația funcționează „în tandem” cu economia de piață, favorizând relațiile economice internaționale, iar creșterea economică este în relație directă cu stabilitatea relațiilor politice ;
- democrația înseamnă piață, iar piața favorizează democrația¹.

Trăim într-un sistem internațional care, depășind etapa de „eterogenitate”, pare să se îndrepte spre cea de „omogenitate”, cuprinzând tot mai multe state ce aparțin aceluiași model și au aceleași concepții politice (Aron, 1984). Nu facem parte dintre cei care împărtășesc concluziile lui Francis Fukuyama (Fukuyama, 1992) – sfârșitul Războiului Rece și al ordinii stabilite la Ialta coincide cu sfârșitul istoriei –, părăndu-ne mai potrivite concluziile lui Zaki Laidi care considera democrația de piață ca matrice a lumii, ca problematică legitimă a sistemului internațional (Laidi, 1993). Construcția unui sistem internațional din ce în ce mai omogen trebuie să contribuie la diminuarea sensibilă a importanței sistemului militaro-strategic în lumea de după Războiul Rece. La rândul său, sentimentul apartenenței la aceeași comunitate de valori, existența instituțiilor supra-statale, fluxul comunicațiilor transnaționale și interdependențele economice favorizează noua ordine mondială care, în opinia noastră, ar trebui să fie una a păcii și colaborării, și nu una a confruntării și izolării. Ne aflăm astăzi în fața provocărilor determinate de „renașterea” dreptului internațional, „reactivarea” ONU, „recuperarea” primordialității drepturilor fundamentale, apariția „eticii” și a „responsabilității” în relațiile internaționale : ne aflăm în fața apariției „societății civile mondiale” (Battistella, 1993).

În general, se consideră că am trecut de la o „falie dominantă” la o „tectonică incertă” și de la o „stabilitate relativă” la o „instabilitate aproape absolută”. Lucrăm astfel cu un paradox (aparent) :

- Războiul Rece a favorizat integrarea politică și economică de-a lungul „marii falii” care separa cele două blocuri ;
- noua „cartografie politică” și noua „tectonică istorică” subiacente nu ne permit să cunoaștem care vor fi noile falii și care vor fi noile amenințări și pericole (Gadiss, 1981).

Epoca de după Războiul Rece augmentează uneori tensiunile dintre „forțele de integrare” și „forțele de fragmentare”. Cum spunea Huntington, pare probabil ca lumii noi să-i lipsească sciziunea dominantă ce o caracteriza în timpul Războiului Rece, dar nu îi va lipsi confuzia generată de antagonismele etnice, religioase, economice și culturale. Relațiile internaționale vor fi, în opinia sa, mai volatile, mai plurivalente și cu mai multe ambiguități (Huntington, 1990).

În același sens, Robert Gilpin considera că, deși decadele ce au urmat celui de-al doilea război mondial au fost definite de turbulențe politice, sistemul internațional al acestei perioade s-a caracterizat, de fapt, printr-o enormă rezistență, „cadru de bază” al acestuia – compus din două blocuri centrale și o vastă periferie nealiniată – rămânând, în esența sa, intact (Gilpin, 1981). Sistemul internațional contemporan este încă în curs de definire, multe și importante „unități” fiind în descompunere, fragmentare sau caracterizate de crize deschise.

1. Avem, desigur, și exemplul Chinei, țară în care piața coexistă cu regimul partidului unic (cel puțin, deocamdată), conform principiului „un stat, două sisteme”.

Această „nostalgie pentru stabilitatea pierdută” definește analiza multor erudiți din sectorul politicii internaționale, într-o asemenea măsură încât instabilitatea este privită ca principalul dușman. În epoca de după Războiul Rece, amenințările provin din multe surse și, chiar dacă se suprapun în nenumărate ocazii, ele rămân fragmentate și dispersate. Barry Buzan semnală apariția lumii multipolare în care termenul de *superputere* apare lipsit de sens. În concepția sa, lumea seamănă cu cea a anului 1914, permițând revenirea la conceptul de *mari puteri*, cu sfere mici de influență, dar stabile și cu un protagonism important la nivel regional. Autorul constată și existența unui „centru nedivizat ideologic” și vorbește despre o „comunitate de securitate” între liderii puterilor capitaliste, în care utilizarea forței ar fi de neînțeles și a cărei constituire ar întări modelul centru-periferie. Barry Buzan afirmă că ne îndreptăm spre întărirea unei societăți internaționale în care ceea ce va fi diferit va constitui o excepție și în care Consiliul de Securitate va deveni un focar al construcției consensului și a legitimității (Buzan, 1991).

La rândul său, Cardona consideră că prăbușirea imperiului sovietic a provocat schimbări structurale ale mediului social internațional, dar și crize interne și internaționale de diferite grade, nelipsite (în anumite cazuri) de amenințări sau chiar de atentate la adresa păcii și a securității internaționale. La acestea trebuie să adăugăm pericolul tensiunilor – înăbușite din cauza înfruntării ideologice și politice dintre blocuri –, tensiuni care, în pofida faptului că aveau la bază teama, constituiau o componentă a echilibrului în relațiile internaționale.

În acest fel, coincidența dintre profundele schimbări structurale din mediul internațional și preocupantele amenințări sau eșecuri ale păcii și securității internaționale, pe de o parte, și, pe de alta, instabilitatea din ce în ce mai pronunțată din relațiile internaționale au făcut ca proclamarea acestei noi ordini mondiale să se orienteze în favoarea menținerii păcii și securității internaționale (Cardona, 1998).

În fine, Silviu Brucan arată că

globalismul deschide o nouă perspectivă de gândire pentru lumea de azi și de mâine. Aceasta nu înseamnă că statul național încetează să fie un actor la nivel internațional. Nici contradicțiile dintre superputeri, nici cele dintre statele dezvoltate și cele subdezvoltate, nici măcar antagonismele ideologice și religioase care operează în lumea de azi nu vor dispărea rapid. Ceea ce trebuie făcut acum este identificarea tuturor forțelor ce acționează în politica internațională, evaluarea greutății relative a fiecăreia, studiarea manierei acestora de a acționa într-o lume interdependentă precum cea în care trăim, cât și a direcției în care se mișcă lucrurile spre viitor (Brucan, 1990).

Este sigur că apogeul valorilor democratice (pe de o parte) și al valorilor umane (pe de alta), interesele generale ale Comunității Internaționale și afirmarea lor ca principii ce trebuie să domnească în ordinea internațională care se construiește presupun opțiuni politice și limite ale organizării sociale internaționale, situate la distanță egală atât față de „principiile absolute”, cât și față de „coexistența pașnică”, concepte specifice Războiului Rece.

Din aceste considerente, apreciem că :

- această nouă ordine mondială guvernată de dreptul internațional este cea specifică Europei, pentru că reproduce la nivel internațional filozofia construcției comunitare ;
- Europa este chemată să contribuie la implementarea acestei noi ordini, astfel încât „conflictul cultural” al lui Huntington să nu fie decât o paranteză în istoria omenirii,

o omenire ce a pășit – după încetarea Războiului Rece – pe tărâmul ferm al colaborării economice și cooperării politice.

II.2.2. Rolul statelor membre

La nivelul Comunităților și Uniunii Europene, statele membre continuă să fie „actorii constitutivi”. Ele stabilesc¹ „baza” și direcțiile esențiale ale unificării europene, aceasta realizându-se prin aplicarea prevederilor tratatelor internaționale semnate de către respectivele state².

Trebuie să reamintim că inclusiv competențele transferate sunt doar în mod excepțional exclusiv comunitare. În mod frecvent, ceea ce se autorizează este doar intervenția punctuală a organelor comunitare în sfera statală. Aceasta se întâmplă, de obicei, prin intermediul legislației. În schimb, aplicarea acestor legi rămâne, în mare măsură, în competența administrației și justiției statelor membre. În acest fel, viabilitatea CE/UE depinde în mod decisiv de statele membre. Din această cauză, statele membre – conștiente de această dependență – și-au impus anumite „limitări juridice” care să împiedice *a priori* abuzul lor de putere. În primul rând, trebuie menționat aici principiul „fidelității față de Comunitate” (Burkhard, 1995). Conform acestui principiu, statele membre vor adopta toate măsurile necesare pentru a-și îndeplini obligațiile juridice comunitare. Ele trebuie să faciliteze instituțiilor/organelor CE îndeplinirea atribuțiilor și să interzică acele măsuri care ar putea afecta negativ funcționarea Comunităților sau îndeplinirea obiectivelor acestora.

II.2.3. Rolul Consiliului European

Consiliul European asigură impulsurile necesare dezvoltării Uniunii și stabilește obiectivele de politică generală. Aceasta se realizează prin adoptarea deciziilor politice fundamentale sau prin formularea de directive ce urmează a fi îndeplinite de către Consiliul Uniunii sau de către reprezentanții guvernelor statelor membre reuniți în Consiliu. Dinspre Consiliul Uniunii au „emanat” impulsuri politice majore în favoarea :

- Uniunii Economice și Monetare ;
- alegerilor directe pentru Parlamentul European ;
- politiciii sociale ;
- extinderii spre Est.

În ceea ce privește politica externă și de securitate comună, Consiliului European îi revine coordonarea politicii externe a statelor membre și emiterea de opinii asupra problemelor de politică mondială. Consiliul European va avea un rol important și în viitoarea politică europeană de securitate și apărare.

1. Până vor transfera Uniunii puterile lor „constituționale”, dacă aceasta se va produce vreodată.

2. Tratatul Constitutiv al Comunității Economice Europene, Tratatul Constitutiv al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, Tratatul Constitutiv al Comunității Europene a Energiei Atomice, Actul Unic European, cât și Tratatul Uniunii Europene în variantele Maastricht, Amsterdam și Nisa.

II.2.4. Rolul instituțiilor comunitare

Instituțiilor comunitare le revine, înainte de toate, funcția de a „umple” cadrul legislativ al integrării trasat de către statele membre.

Actorii principali ai procesului legislativ sunt: Consiliul Uniunii și Parlamentul European¹.

Acestora li se adaugă Comisia Europeană, care își păstrează caracterul de principal inițiator al legislației comune.

În strânsă legătură cu activitatea acestora avem și două comitete consultative:

- Comitetul Economic și Social;
- Comitetul Regiunilor.

În fine, printre instituțiile de bază se numără:

- Curtea de Justiție a Comunităților Europene, care asigură respectarea legii comunitare de către instituțiile și organele acestora;
- Curtea de Conturi, care veghează asupra legalității veniturilor și cheltuielilor CE și verifică modul în care se cheltuiesc banii contribuabililor din UE.

II.3. Metoda

Unificarea europeană se realizează prin două procese complementare: cooperare și integrare².

II.3.1. Cooperarea

Cooperarea constă în disponibilitatea statelor naționale de a „munci împreună”, depășind frontierele naționale, în scopul atingerii unor obiective comune, păstrându-și totuși suveranitatea. În consecință, eforturile de unificare bazate pe conceptul de *cooperare* nu au ca țel final crearea unui „superstat”, a unui „stat global”, a unei „entități politice post-naționale”, ci se limitează la realizarea unei „uniuni de state suverane” în care se conservă intacte structurile naționale fără a se crea un nivel supranațional integrat. Este vorba despre „formula de lucru” a organizațiilor internaționale clasice, precum Consiliul Europei³, NATO, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), OECE. Trebuie spus că o asemenea cooperare poate duce, în cel mai fericit caz, spre o Confederație.

În ceea ce privește UE, Cooperarea se întâlnește la pilierii II și III (parțial), unde, conform voinței statelor membre, transferul către Uniune al funcțiilor acestora în

1. Din ce în ce mai prezent în procesul legislativ.

2. Nu ne vom opri asupra dezbaterii federal-confederal, legată – desigur – de procesul integrării; referitor la aceasta, vezi, între altele, Bărbulescu, I.Gh., 2005b.

3. A nu se confunda cu Consiliul European.

sectoarele politicii externe și de securitate comună, respectiv ale politicii interne și de justiție s-a realizat, multă vreme, doar prin intermediul cooperării dintre guvernele naționale. Această situație nu exclude posibilitatea ca sectoarele menționate – considerate „politice” – să fie „ridicate”, la un moment dat, la un nivel superior de integrare, așa cum s-a și întâmplat deja cu o bună parte a celui de-al treilea pilier, parțial comunitarizat¹.

II.3.2. Integrarea

Conceptul de *integrare* „rupe” coexistența pe „orizontală” a statelor, atribuind relațiilor dintre ele o dimensiune verticală. Concepția tradițională potrivit căreia suveranitatea statelor este inviolabilă și indivizibilă își pierde din consistență în fața convingerii că imperfecțiunile conviețuirii umane și politice, insuficiențele sistemului statului-națiune și abuzurile de putere ale unor state asupra altora (hegemonia) – atât de numeroase în istoria europeană – ar putea fi depășite doar dacă suveranitățile naționale ar „fuziona” într-o suveranitate comună și dacă aceasta s-ar grupa la un nivel superior, formând o comunitate supranațională. Rezultatul unei asemenea operațiuni l-ar constitui existența unei organizații supranaționale europene în care autoritățile comunitare ar fi cele care, respectând identitatea și particularitățile naționale ale popoarelor grupate în respectiva organizație, ar conduce destinul cetățenilor statelor membre. Ar putea fi vorba despre o federație, o federație specială de state-națiuni.

Uniunea Europeană este rezultatul unui asemenea concept de integrare, necesitând însă o adaptare impusă de „inerția” statelor membre în problema suveranității naționale. Mai precis, statele membre nu sunt dispuse să renunțe ușor la structura lor de stat național² în favoarea unui stat sau a unei uniuni europene de tip federal. A fost necesară, o dată în plus, găsirea unui compromis prin care, fără a se urmări crearea unui stat federal european clasic, să se garanteze în același timp realizarea a „ceva mai mult” decât simpla „cooperare orizontală” între statele membre.

Soluția a fost, la originile sale, genială și, în același timp, simplă: depășirea, pas cu pas, a contradicției dintre menținerea independenței statelor naționale și țelul final al creării unui stat federal european sau a unei uniuni politice de sorginte federală.

Statelor-națiuni nu li s-a cerut renunțarea la suveranitate, ci doar renunțarea la dogma suveranității absolute. Altfel spus, era vorba despre stabilirea unei „liste” conținând sectoarele în care erau dispuse să „renunțe”³ voluntar la o „parte a suveranității” în favoarea transferării acestor competențe unei comunități superioare. Din acest punct de vedere, cele trei Tratatе Constitutive ale Comunității Europene (CECO/CECA, CEE și CEEA) reflectă rezultatele unui asemenea efort.

Astfel, în aceste tratate și în cele ulterior modificate și completate se stabilesc sectoarele în care se transferă Comunităților exercitarea în comun a suveranității fiecărui

1. Titlul VI, TUE, „Dispoziții referitoare la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală”, art. 29-42.
2. Recuperat și consolidat după cel de-al doilea război mondial, iar în cazul unor PECOS, după anul 1990.
3. Vom folosi această sintagmă din motive didactice, știut fiind că în realitate nu vorbim despre renunțarea propriu-zisă la suveranitate, ci despre o exercitare în comun a acesteia la un nivel superior celui statal.

stat membru. În nici unul dintre aceste tratate nu se atribuie Comunităților și instituțiilor acestora dreptul de a dicta măsurile necesare realizării obiectivelor CE/UE, ci doar forma și dimensiunea „autorizării limitate” (Burkhard, 1996) pe care statele o conferă Comunităților, de a acționa în vederea realizării obiectivelor tratatelor. În acest fel, renunțarea la propriile prerogative este voluntară, statele membre fiind cele care decid asupra procesului integrării în totalitatea sa, dar și a configurării acesteia.

Putem conchide că: „transferul de suveranitate” admis de către statele-națiune este el însuși o expresie a suveranității lor și nu exprimă o pierdere a acesteia. Altfel spus, este vorba mai degrabă despre o exercitare în comun a suveranității la nivel comunitar.

Prin comunitarizarea sectoarelor economice și chiar politice sau apariția legislației comunitare nu se pretindea, cum spuneam, crearea unui stat centralizat sau a unei entități supranaționale rigide. Dimpotrivă, „Europa integrată” era înțeleasă ca fiind puternică și viabilă doar în măsura în care conserva pluralismul țărilor, regiunilor și culturilor sale.

Acestei paradigme îi servește ca principală „unealtă” principiul subsidiarității care susține, așa cum arătam deja, că CE și UE trebuie să acționeze, în afara competențelor lor exclusive, doar atunci când soluțiile la nivelul Comunității/Uniunii sunt superioare în eficiență celor de la nivelul statelor membre sau al regiunilor (Preambul și art. 1-2 TUE sau art. 5 TCECA).

II.4. Natura procesului. Progresivitatea integrării

II.4.1. *Dimensiunea politică a procesului de integrare și caracterul său unitar*

Cele trei Comunități Europene se prezentau ca un tot unitar, rezultat al unui proces de integrare politică realizat prin instrumente economice, ale căror elemente erau într-o relație reciprocă, condiționându-le progresul. Cele trei Comunități fuseseră create prin trei tratate diferite, având obiective economice și instituții proprii (dar, în același timp, comune) și beneficiind de personalitate internațională distinctă.

Faptul că cele trei Comunități Europene se serveau de instrumente economice pentru a iniția integrarea nu înseamnă că integrarea europeană se dorea a fi „exclusiv economică”, ci doar că era „preferabilă” respectiva abordare într-un moment în care Europa nu era pregătită să-și asume explicit finalitatea politică a procesului.

Altfel spus: scopul era politic, iar instrumentele utilizate erau economice.

Folosirea acestei strategii fusese determinată de dificultatea, dacă nu chiar de imposibilitatea inițierii unei integrări directe și exclusive a elementelor politice. Federaliștii erau însă conștienți că, deși lentă, calea deschisă de existență „intereselor comune economice” nu numai că era singura posibilă, dar o și putea „pregăti” pe cea a realizării ulterioare a unei uniuni politice.

Cele trei Comunități aveau obiective proprii și sectoare specifice, fiind indisolubil legate între ele prin instituții care, între 1957-1965, au urmat un proces de unificare. În plus, Comunitățile se bazau pe principii comune de drept, inspirându-și acțiunile dintr-un orizont comun: cel al unei uniuni politice din ce în ce mai strânse între popoarele statelor membre.

Așa se explică faptul că toate statele au aderat – necesar și simultan – la toate Comunitățile Europene, ceea ce înseamnă că era vorba despre un proces unitar de integrare politică, chiar dacă, juridic, existau organizații internaționale distincte.

Unitatea procesului de integrare a fost clarificată definitiv odată cu intrarea în vigoare a Tratatului Uniunii Europene din 1992, ocazie cu care s-au înglobat – pe baza ideii de sinteză reprezentată de UE – într-o „construcție” unitară cele trei Comunități Europene (pilierul I), pe de o parte, și, pe de alta, mecanismele de cooperare interguvernamentală (Politica Externă și de Securitate Comună/PESC – pilierul II – și Cooperarea în Justiție și Afaceri Interne/JAI – pilierul III). Astfel, începând cu Maastricht, noile state membre trebuiau să solicite aderarea la UE¹, consemnându-se astfel adeziunea acestora la un „proces unitar”.

În plus, Comunitățile Europene² au condiționat întotdeauna aderarea noilor state, dar și permanența celor vechi de îndeplinirea unor condiții politice, precum democrația pluralistă și respectarea drepturilor omului, condiții ce nu erau neapărat necesare pentru o organizație economică.

Construcția politică comunitară a apelat la mulți participanți, cei mai importanți fiind, așa cum am arătat, statele membre și popoarele europene. Jean Monnet spunea, în acest sens, că intenția lui nu era aceea de a uni state, ci oameni (Monnet, 1955, 1978, 1986) – o nouă conotație politică a procesului în ansamblul său.

Integrarea europeană are deci o evidentă semnificație politică în originile și obiectivele sale.

Cei care afirmă despre CE că sunt un rezultat al Războiului Rece (precum NATO) și că dispariția înfruntării bipolare face lipsită de sens continuarea integrării politico-economice europene ignoră istoria europeană anterioară anului 1950, care demonstrează cu claritate că „Ideea Europeană” fusese mereu prezentă de-a lungul acesteia. În plus, în timp ce Tratatul de la Washington stabilea explicit crearea NATO ca răspuns la amenințarea Europei de către URSS³, Tratatul Constitutiv al Comunităților permitea aderarea oricărui stat european ce îndeplinea condițiile de democrație politică și economică cerute, fără referire la URSS. Tocmai de aceea, Comunitățile Europene nu au „codificat” niciodată în tratate împărțirea continentului în blocuri, ci, dimpotrivă, au menținut formal „ferestre” deschise spre Est.

Comunitățile Europene își datorează apariția existenței unei identități culturale comune, dar și ideii imperative de a depăși, o dată pentru totdeauna, problemele legate de imposibilitatea „conviețuirii pașnice”⁴. Accentuăm însă că ideea de *unitate europeană* fusese o necesitate în îndelungata istorie europeană și că numai „întâmplător” acesta a fost momentul realizării sale⁵.

Scopul politic al proiectului comunitar european era relevat și de „Planul Schuman” care prevedea că : „solidaritatea producției ce va rezulta din integrarea celor două țări va

1. Și nu la cele trei Comunități plus UE, cum, formal, ar fi trebuit.

2. Care niciodată nu au fost doar o piață comună.

3. „Ratificând” astfel apariția lumii bipolare și contribuind la divizarea Europei.

4. În special a istoricilor confruntări germano-franceze din secolul al XIX-lea, care au împins aceste două țări și pe vecinii lor în războaie periodice.

5. Perioada ulterioară dezastrului celui de-al doilea război mondial.

face nu numai de negândit războiul dintre Franța și Germania, dar și imposibil sub aspect material” (Schuman, 1963b, 1972).

Pacea și bunăstarea popoarelor statelor membre reprezentau (și încă reprezintă) garanția acestui proces.

Dintr-o triplă perspectivă (istorică, sociologică și politică), dreptul comunitar (ca și dreptul internațional) se inspiră dintr-o concepție filozofică ce se poate rezuma astfel : preocuparea pentru promovarea unor valori comune ce ar trebui să orienteze întreg orizontul social internațional la scară europeană.

Valorile pe care le inspiră și le împărtășesc Comunitățile Europene erau (și continuă să fie) : stimularea și asigurarea unor relații pacifice și juste la nivel continental.

Exista și un „preț” pe care trebuie să-l plătească popoarele ce aderă la proiect, acesta fiind, de asemenea, politic : „sacrificarea” parțială a suveranității naționale, transferată¹ – pentru sectoarele regularizate prin tratate – instituțiilor comune.

Toate Constituțiile statelor membre recunosc expres această atribuire a exercitării drepturilor suverane de către Comunitate, iar unele² exprimă explicit faptul că acest „sacrificiu” a fost necesar pentru garantarea păcii și securității popoarelor lor.

De altfel, ideea păcii apare obsesiv în Preambulul Tratatelor :

- în Tratatul CECO/CECA, din cinci paragrafe ale Preambulului patru se referă la pace³ ;
- în Tratele CEE și EURATOM se afirmă, în primul și ultimul paragraf din Preambul, că, prin crearea celor două organizații, se consolidează pacea și libertatea⁴ ;
- în fine, în Tratatul UE se fac diferite referiri la acest obiectiv „ce justifică o uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele europene”⁵.

Toate acestea vorbesc de la sine despre natura politică a procesului, explicând „apelul” celor trei Trate Constitutive adresat popoarelor Uniunii de a „participa activ la treburile Comunităților”. De aici și faptul că sistemul instituțional comunitar își creează – spre deosebire de organizațiile internaționale clasice, de „cooperare” – unele instituții și organe prin care să fie asigurată prezența popoarelor la realizarea respectivului proces. Acesta este și sensul apariției Parlamentului European (Adunarea Parlamentară, la început) sau a Comitetului Economic și Social.

Așadar, motivele profunde care au determinat crearea acestor noi Comunități sunt de ordin politic.

Natura lor a fost și continuă să fie politică, chiar dacă, nici atunci și nici acum, nu s-a ajuns încă la un angajament ferm și explicit referitor la orizontul sau obiectivul final al acestora⁶.

1. Prin „transfer” al suveranității înțelegem, desigur, exercitarea ei în comun la nivelul instituțiilor comunitare ca urmare a deciziei statelor membre luate în acest sens ; de altfel, statele își pierd – juridic vorbind – suveranitatea doar atunci când nu mai există.
2. Franceză, italiană, germană și daneză.
3. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.
4. *Ibidem.*
5. *Ibidem.*
6. Desigur, prin Tratatul Constituțional lucrurile se schimbau radical, obiectivul politic fiind explicitat așa cum am încercat să demonstrăm în Bărbulescu, I.Gh., 2005b.

Însă e sigur că, de la început, a fost vorba despre atragerea statelor participante la un proces politic, ireversibil și unitar realizat prin mijloace economice.

În comparație cu „naționalismul” care a provocat în Europa, în secolele al XIX-lea și XX, nenumărate războaie, spiritul europeanist a stimulat integrarea popoarelor europene și respectarea pluralității lor prin dispariția frontierelor, dar și prin afirmarea și întărirea legăturilor culturale și politice.

În fond, în contrapозиție cu obsesiva idee a absolutizării identității și suveranității naționale, Europa comunitară o lansa pe aceea a unei identități comune care să garanteze pacea și bunăstarea tuturor.

Putem afirma deci că europenismul exprimă tendința de depășire a divizării Europei în state „absolut suverane”, prin asocierea acestora la o uniune de tip federativ.

II.4.2. Dimensiunea juridică

Existența la nivelul UE a unui set de valori – precum pacea și justiția socială, cooperarea, progresul etc. – a generat o serie de beneficii filozofico-politice atât la nivelul noii ordini juridice internaționale, în general, cât și la al celei comunitare, în particular.

Se poate afirma că dreptul comunitar și dreptul internațional și-au unit eforturile într-o complementaritate de ambiții, amândouă urmărind sustragerea progresivă a relațiilor internaționale din „Regatul Politicii” pentru a le plasa în „Regatul Dreptului”.

De asemenea, se poate observa că existența unor competențe paralele evidențiază și existența unei complementarități de interese care unesc Comunitatea Internațională cu cea Europeană.

În fine, putem vorbi și despre o complementaritate normativă între una și cealaltă, cu referire la relația dintre normele comunitare și Convențiile Internaționale¹.

În opinia noastră, toate acestea reflectă preocuparea autorilor Tratatelor Constitutive de a realiza o complementaritate între atingerea unor obiective regionale (Uniunea Vamală, de exemplu) și obiectivele general valabile de la nivel mondial (dezvoltarea armonioasă a comerțului, libertatea acestuia, reducerea taxelor vamale etc.).

II.4.2.1. Originea convențională a Comunităților Europene și a dreptului comunitar

Originea Comunităților Europene și a dreptului comunitar o regăsim în instrumentele juridice convenționale. Astfel, Comunitățile Europene și dreptul acestora au apărut în baza unor tratate internaționale, fie că este vorba despre cele constitutive, fie despre zecile de norme convenționale ulterioare care au revizuit și completat Tratatul Constitutiv.

În Tratatul Constitutiv, de altfel, apare așa-numitul „drept primar” care :

- enunță și explică principiile juridice structurale ;
- creează instituțiile și organele comunitare ;
- regularizează funcționarea acestora.

1. Precum Convenția Europeană a Drepturilor Omului sau unele convenții comerciale (Curtea de Justiție chiar face referire în acest sens la art. 113 TCE) sau vamale, fără a mai vorbi despre art. 110 TCE, Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992, Titlul VII, p. 67 (art. 110) și p. 68 (art. 113).

Comunitățile Europene se bazează deci pe tratate internaționale, sunt supuse dreptului internațional general și convențional și regularizează, prin intermediul unei pluralități de relații juridice (, raporturile dintre statele membre.

Prin intermediul acestor instrumente internaționale, statele suverane atribuie sectoare importante ale suveranității lor naționale instituțiilor comunitare, pe care le „dotează” – în scopul realizării obiectivelor comune – cu autonomie organică și funcțională, fără a le scoate pe deplin de sub influența și „greutatea politică” a statelor membre. Toate statele membre continuă să fie state suverane, exprimând astfel contradicția fundamentală a Comunităților Europene care :

- pe de o parte, mențin suveranitatea ;
- pe de alta, asociază statele – prin „transfer” de suveranitate – la realizarea politicilor și Acțiunilor Comune.

Este adevărat că însuși conceptul de *suveranitate* s-a modificat în dreptul internațional contemporan, suveranitatea înțeleasă ca un concept juridic absolut fiind nu doar incompatibilă cu fenomenele de integrare, dar și ireconciliabilă cu existența unei ordini juridice internaționale (Perez Vera, 1977). În acest sens, Carrillo-Salcedo observa că, în dreptul internațional, dimensiunea juridică a suveranității „se prezintă ca o funcție, ca o sumă de competențe și drepturi, fiecare stat independent fiind titular al relațiilor sale cu alte state” (Carrillo Salcedo, 1976, 1991).

Suveranitatea și independența au dovedit în acest caz că nu constituie piedici în construirea unor noi structuri asociative. Dimpotrivă, suveranitatea și independența statelor membre sunt cele care le permit acestora să se bucure de statutul de membru al unei organizații internaționale precum Comunitatea Europeană. Atribuirea Comunității Europene a exercitării unor drepturi suverane nu prejudiciază trăsăturile esențiale ale statelor, nici nu estompează apartenența acestora la Comunitatea Internațională.

De altfel, respectul față de suveranitate și independență constituie o componentă esențială a relațiilor dintre statele membre și Comunitățile Europene.

Prin urmare, Comunitățile Europene nu au substituit regulile dreptului internațional clasic, nici nu pretind să se substituie statelor membre¹. Comunitățile Europene, în pofida originalității lor evidente, sunt condiționate de însăși structura lor interstatală. Viața de zi cu zi a Comunităților Europene, în special a Comisiei și a Consiliului European, reflectă caracteristica principală a Comunităților Europene, aceea de organizații internaționale regionale, cu o dinamică specifică, dar proprie relațiilor internaționale. Comunitățile Europene sunt (sau doresc să fie) o „comunitate de popoare”, rămânând formal, deocamdată, o „comunitate de state” sau, pentru a fi riguroși, o „asociere de state”, în fine, o „uniune de state”², conform definiției Tribunalului Constituțional German.

La fel de adevărat este că dreptul internațional clasic a încetat să ordoneze competențele dintre state și că, alături de modelul normativ al dreptului internațional clasic, s-a consolidat – începând cu 1945 – un drept internațional contemporan cu o tendință progresivă de instituționalizare a funcțiilor sale. Trebuie să recunoaștem că însuși conceptul de *drept internațional* nu este o categorie omogenă, ci, dimpotrivă, reunește

1. Acest proces, dacă va avea loc vreodată, va fi gradual și de foarte lungă durată.

2. Sentința din 12 octombrie 1993.

o pluralitate de relații diverse și complexe care ajung să influențeze, cu o frecvență din ce în ce mai mare, unele aspecte din viața internă a popoarelor. În acest context, se poate afirma că atât dreptul internațional al cooperării, cât și cel al organizațiilor internaționale au constituit firul conductor al aspirațiilor comunității internaționale de a depăși forma clasică a coexistenței orizontale dintre state îndreptându-se către una a integrării verticale a acestora.

Suveranitatea nu ar trebui înțeleasă ca un concept abstract, situat în „afara realității”, pentru că s-ar ajunge ușor la paroxismul fanatismului generator de naționalism distructiv (Chaumont, 1964, 1970).

Procesul de integrare europeană presupune continuarea existenței statului. Este greu de crezut că, pe termen scurt și mediu, statele membre ar putea dispărea și că UE s-ar putea erija într-un stat federal clasic. Statele membre au consimțit ca, inițial, Comunitățile Europene și, mai apoi, Uniunea Europeană să absoarbă o parte importantă a funcțiilor specifice puterii statale, fără ca prin aceasta să le fie pusă în pericol existența ca state.

În plus, membrii UE mențin între ei relații bazate pe dreptul internațional, atât în chestiuni care contribuie la realizarea obiectivelor integrării, cât și în chestiuni extra-comunitare, supunându-se procedurilor de soluționare a controverselor proprii prevăzute în dreptul internațional public.

În opinia noastră, nici chiar acceptarea ideii că UE are o vocație și o natură federală¹ – în pofida inexistenței termenului în TUE – nu justifică speculațiile pe tema dispariției individualității internaționale a statelor membre (cel puțin, nu acum). Din această perspectivă, se poate afirma despre CE/UE că dispun de un element important de diferențiere față de statul federal și ordinea sa juridică internă: statele membre sunt înțelese ca subiecți ai dreptului internațional.

În fine, faptul că acestea (Comunitățile Europene/Uniunea Europeană) nu se transformă (deocamdată) într-un stat federal nu înseamnă că ele nu se pot folosi² de anumite tehnici juridice federaliste.

Astfel, putem afirma că originalitatea CE/UE nu vine nici dinspre admiterea *a priori* a analogiilor cu structurile statele, dar nici cu cele federale sau confederale. Comparațiile cu unele și altele trebuie nuanțate dacă se dorește înțelegerea procesului în dinamica sa.

Altfel spus, deși Comunitățile Europene sunt dotate cu atribuții ce caracterizează statul federal – au competențe interne și internaționale –, ele nu ating în întregime (în acest stadiu) acel nivel de integrare care să le transforme în entități pur federale. Această stare de fapt poate fi rezumată astfel:

- Comunitățile Europene se bazează pe tratate internaționale, și nu pe constituții formale³;
- Comunitățile Europene nu sunt încă subiecți de drept internațional în detrimentul statelor membre, ci alături de acestea;
- în fine, nu sunt investite cu „competența de a stabili competențe” (Kovar, 1986).

1. Moneda unică, de exemplu.

2. În conceperea unora dintre elementele instituționale, de drept și de funcționare.

3. Nici măcar Tratatul privind instituirea unei constituții pentru Europa nu era o constituție propriu-zisă, ceea ce justifică aprecierea noastră că, din punct de vedere formal, putea fi considerat tratat internațional, dar, din punct de vedere material, putea fi considerat o constituție.

II.4.2.2. *Condiția formală de organizații internaționale*

Prin tratatele internaționale, statele membre au creat trei organizații internaționale care răspund, în pofida specificității și originalității obiectivelor și mijloacelor de acțiune, caracteristicilor mai ample ale fenomenului de regionalism internațional. Deși există diferențe mari între Comunitățile Europene și alte organizații internaționale regionale, originile și funcțiile Comunităților pot fi explicate în cadrul acestui fenomen social internațional. În acest sens, le putem defini drept grupări de state caracterizate prin relații strânse de solidaritate și dotate cu reguli proprii (Reuter, 1961 ; Perez Vera, 1977 ; Sobrino, 1991).

Dincolo de trăsăturile sale specifice, regionalismul comunitar se înscrie în universul mai vast al dreptului internațional public.

Din această perspectivă generală, Comunitățile Europene răspund caracteristicilor fundamentale ale organizațiilor internaționale :

- au o bază statală ;
- dezvoltă relații interstatale ;
- raporturile pe care le stabilesc sunt voluntare ;
- presupun o pluralitate de subiecți – state suverane și independente ;
- semnează o rețea de relații care fac posibile răspunsuri la probleme pe care statele nu le pot rezolva singure ;
- sunt la originea conștiinței necesității unor organisme și mijloace instituționale care să organizeze și să regularizeze aceste activități colective ale statelor.

Organizațiile internaționale regionale și în mod special Comunitățile Europene accentuează solidaritatea între nuclee reduse și cvasiînchise de state. Ele servesc unor obiective bine specificate și inovatoare, identificate și acceptate prin consens de către statele membre și a căror realizare este urmărită de către organizația creată în acest sens. La fel ca toate organizațiile internaționale, Comunitățile Europene apar deci ca instrumente create în serviciul statelor.

Trebuie, de asemenea, să arătăm că fondatorii acestor organizații internaționale erau conștienți de dificultățile „înscrierii” Comunităților Europene în canoanele dreptului organizațiilor internaționale clasice, date fiind :

- structura acestora ;
- funcțiile ;
- mijloacele ;
- obiectivele.

Era evident că acestea erau diferite de cele ale celorlalte organizații internaționale existente.

Data fiind originalitatea Comunităților Europene în comparație cu alte organizații regionale clasice (economice, de pildă), trebuie spus că există autori care se întreabă dacă nu cumva, odată cu apariția acestora, nu s-au ivit și unele „breșe” între Dreptul Internațional Universal și Dreptul Internațional Regional (Daudet, 1991).

Înțelegem ca organizații internaționale, Comunitățile Europene se grupează (spre deosebire de structurile statale) după principiul „specializării”, principiu ce le dirijează activitatea. Este cunoscut că ceea ce singularizează organizațiile internaționale este funcția acestora, adică, în opinia lui Virally, „activitatea specifică orientată spre realizarea

unei finalități determinate și exterioare celui care o realizează sau a unei finalități funcționale față de finalitatea integrală a statului” (Virally, 1974).

La fel ca restul „subiecților funcționali”, instituțiile comunitare au doar „competențe atribuite”¹. Tratatul Constitutiv operează o distribuție a competențelor între state și instituțiile pe care le creează. Statele dotează fiecare organizație internațională cu o structură instituțională adecvată funcțiunilor pe care le atribuie respectivei organizații, cât și cu puterile și competențele necesare, în funcție de gradul de cooperare sau de integrare reclamat de natura activității fiecăreia.

Spre deosebire de cele statale, competențele lor sunt limitate. Altfel spus, instituțiile comunitare nu adoptă acte doar pentru că „le consideră oportune” – ca în cazul statelor – și nici nu pot exercita alte competențe decât cele atribuite de Tratat, ceea ce este același lucru cu a spune că nu pot avea „atribuții generale”.

Această lipsă a competențelor și atribuțiilor generale ale instituțiilor comunitare reprezintă una dintre diferențele vizibile dintre acestea și sistemul național. De aceea, când o instituție comunitară se definește ca fiind „executivă” sau „legislativă”, respectivul calificativ este rodul unei analize detaliate a tratatelor care definesc și delimitează, sector cu sector, materie cu materie, competențele fiecărei instituții, iar acestea, de fiecare dată când se servesc de competențele lor pentru a adopta acte cu caracter juridic, trebuie să precizeze baza juridică, adică preceptul care le autorizează competența de a adopta respectivul act juridic.

II.4.2.3. *Factori comunitari și interguvernamentali ai sistemului instituțional*

Consiliul² este instituția de reprezentare și apărare a intereselor particulare ale statelor³. Prin Consiliu, statele contribuie la formarea Comunităților Europene și a dreptului acestora, în baza rolului principal pe care statele i l-au rezervat în structura instituțională și în procesul de creare a normelor comunitare. Astfel, se poate deduce că statele își demonstrează voința de a domina și controla procesul de integrare.

Conform tratatelor, însă, voința Consiliului este o „voință proprie și distinctă” de cea a statelor membre. Ea exprimă poziția Comunității în fața statelor⁴. Valoarea teoretică a unei asemenea nuanțe se diluează adesea în practică, dacă ne gândim că, în unele ocazii, deciziile în Consiliu se iau prin unanimitate (datorită prevederilor tratatelor) sau prin procedura consensului (datorită inerției interguvernamentale).

1. Din dezbaterile referitoare la acest subiect face parte și problema „transferului de suveranitate”, la care ne-am mai referit, care, în realitate, este, mai degrabă, o „atribuire a suveranității” decât o transferare a acesteia de la state către o entitate superioară.
2. Și organul său auxiliar COREPER (Comitetul Reprezentanților Permanenți), cât și Consiliul European în cazul UE.
3. Vom nuanța mai jos această afirmație, prezentând Consiliul în dubla sa alteritate de „Conferință internațională” și „instituție comunitară”.
4. Că este așa, o demonstrează faptul că, uneori, apare ca fiind împotriva unuia sau mai multor state (cel puțin pe termen scurt și în chestiuni punctuale).

Toate acestea înseamnă că puterea politică se află încă în „mâna” statelor membre, altfel spus că puterea de decizie politică este sub controlul acestora în Consiliu și mai ales în Consiliul European.

La fel de adevărat este că, în pofida importanței politice a numeroaselor sectoare comunitare, până la Tratatul Uniunii Europene ceea ce decideau Comunitățile Europene se situa mai degrabă în zona aspectelor „tehnice”. Se observă însă că nici „politizarea” competențelor comunitare de către TUE (drepturile politice ale cetățenilor europeni și moneda unică, în principal) nu schimbă prea mult situația, acestea rămânând sub controlul suveran al statelor deoarece Consiliul este cel care are puterea de decizie asupra acestor teme.

În plus, se recurge încă la statele membre pentru a se „completa” acțiunea comunitară prin :

- decizii ale reprezentanților guvernelor statelor membre ;
- acorduri încheiate în scopul îndeplinirii tratatelor (art. 20 și 50 TCE, art. 64.4 TCECA) ;
- semnarea de tratate internaționale în sectoare ale competenței statale (precum cele „periferice” prevăzute la art. 220 TCE) ;
- apelarea la cooperarea interguvernamentală în probleme de politică externă (PESC) sau în cele judiciare și polițienești (art. J, I, K ale TUE)².

În plus, așa cum semnalăm anterior, metoda de muncă în sânul Consiliului este cea a negocierilor. Fluide, flexibile, dar tot negocieri³. Această metodă, bazată pe negocierea activă și permanentă, permite să se obțină consensul sau majoritatea suficientă pentru aprobarea normelor unificatoare, fapt care nu este specific unei organizații internaționale de integrare⁴. Este atât de clar că statele și-au rezervat prin tratate puteri speciale care diluează (sau chiar blochează) acțiunea comunitară (precum clauza de salvagardare, printre altele), încât se poate afirma că, uneori, rezultatul normativ nu merge mai departe de ceea ce s-ar fi obținut prin cooperarea internațională clasică⁵.

De aceea, chiar dacă „comunitarul” s-a separat de „interguvernamental” prin Actul Unic European (1986)⁶, trebuie să recunoaștem că :

- în sectoarele supuse competențelor comunitare interguvernamentalul nu a fost în totalitate înlăturat ;
- în sectoarele de competență interguvernamentală (PESC și JAI) se pot întâlni elemente comunitare ;
- se poate opera prin metoda integrării în sfere de competență rezervate concertării interguvernamentale.

1. Prin competențele lor suverane exercitate în comun, apelând la tehnici ale diplomației clasice.

2. Comunitarizate parțial între timp.

3. Interguvernamentale, deci.

4. Cum se doresc și pretind a fi Comunitățile Europene și Uniunea Europeană (și cum și sunt, până la un punct).

5. Vezi, în acest sens, școala de gândire reprezentată în Wallace, H., Wallace, W., Pollack, A., 2005.

6. JOCE/DOCE, L169/29.06.1987.

După cum se observă, distincția dintre interguvernamental și comunitar este greu de înțeles și de realizat. De aici și apelul repetat la simplificare și clarificare a tratatelor.

Prezența dimensiunii interguvernamentale în Consiliul European este, la rândul ei, evidentă. Conform lui Capotorti, Consiliul European continuă să fie o categorie de drept internațional, adică o reuniune a organelor statului, o Conferință interguvernamentală care se interpune în gestionarea activităților comunitare, având rolul de stimul, orientare și anticipare a opțiunilor și asumându-și rolul de maximă autoritate politică în materie de PESC. TUE menține statutul Consiliului European de organism suprapus structurii comunitare și interguvernamentale, fără a fi legat, formal, de nici una dintre ele (Capotorti, 1987, 1988).

În ceea ce privește Comisia, întâlnim situații în care Consiliul îi poate diminua rolul acesteia, „recuperând” din competențele atribuite acesteia. Chiar și în conceperea și elaborarea propunerilor sale, Comisia nu scapă de influența interguvernamentală. Altfel spus, în pofida independenței sale, Comisia nu poate ocoli administrațiile naționale, ceea ce o obligă la convocarea frecventă a experților acestora și la manifestarea unei atitudini pozitive față de sugestiile lor.

II.4.2.4. *Considerații finale*

Considerăm că multe dintre problemele semnalate în acest capitol permit :

- înțelegerea raporturilor dintre CE/UE și dreptul internațional public, dar și dintre CE/UE și organizațiile internaționale ;
- sublinierea specificității și autonomiei Comunităților Europene.

Existența acestor raporturi le permite unor autori să afirme că diferențele dintre Comunitățile Europene și celelalte organizații internaționale nu sunt decât de „grad” și că acumularea, în beneficiul propriu, a tehnicilor celor mai avansate, utilizate izolat și cu mare prudență în celelalte organizații internaționale, caracterizează Comunitățile Europene¹.

La rândul său, Daudet (Daudet, 1991) a semnalat că dreptul comunitar, prin importanța pe care a dobândit-o :

- s-a transformat într-o locomotivă care favorizează modificarea dreptului internațional² ;
- permite „inserarea” dreptului internațional în dreptul intern³.

„Marea lovitură” s-a dat însă în Marea Britanie, unde dreptul Regatului Unit a „trăit” o „adevărată dramă” din cauza Sentințelor Factortame I și II din 1990, respectiv 1996, și Francovich din 1991⁴, care au pus Camera Lorzilor în situația de a accepta „controlul

1. Dagtoglou, P., 1984, unde sunt citați autori precum P. Vitta, P. de Visscher, R.L. Bindschedler, A. Verdross, L. Delbez, Seidl-Hohenveldern, A. Bleckmann.

2. De exemplu, a remodelat complet înțelegerea dispozițiilor *self executing* și utilizarea acestora, din ce în ce mai des, în practica juridică.

3. În Franța, de exemplu, deciziile Gisti și Nicolo ale Consiliului de Stat (din 1990) au făcut ca administrația franceză să-și asume roluri pentru care înainte nu dispunea de competență.

4. Curtea de Justiție a Comunităților Europene, „Hotărârea din 19.06.1990 Factortame”, C213/89, 5.03.1996, „Factortame III y Brasserie du pêcheur”, C48/93, 19.11.91, „Francovich”, C6 și C9/90.

comun asupra realizării compatibilității dintre legile proprii și normele comunitare” și de a ordona, în caz de neconformitate, „neaplicarea generală și abstractă¹ a unei legi ce ar fi contrare dreptului comunitar”².

Se poate afirma despre CE că au îmbogățit structura și funcționarea dreptului internațional, contribuind la perfecționarea tehnicii relațiilor internaționale, în numeroase sectoare depășindu-se chiar limitele acestora, ceea ce a dus la constituirea unei noi categorii, cea a „relațiilor intracomunitare”³.

Comunitățile Europene au desfășurat o fertilă activitate normativă care a dus, în final, la îmbogățirea dreptului derivat sau secundar al altor organizații internaționale. Acestea au contribuit astfel la dezvoltarea dreptului internațional public prin crearea de noi norme juridice obligatorii, întărirea soluției juridice a controverselor și a influenței conținutului acestora. În plus, ele au constituit centrul de stimulare și de impulsinare a creării normelor juridice internaționale dintre statele membre.

Prin urmare, continuă să fie valabile cuvintele lui Pescatore care afirma că „dreptul comunitar a stabilit cele mai avansate frontiere ale dreptului cooperării pacifice, ajungând până acolo încât introducerea principiilor de solidaritate și integrare să-l afunde în frontierele federalismului, o specie de federalism internațional, dar care nu aparține categoriei dreptului public. Ceea ce îl face să fie un federalism de caracter internațional este faptul că membrii noii uniuni, în afara popoarelor Europei, sunt statele care nu au renunțat la personalitatea lor politică” (Pescatore, 1970).

Desigur, toate aceste aspecte care permit să se „întindă punți” între dreptul internațional public și dreptul comunitar nu sunt suficiente pentru a oferi o explicație caracteristicilor singularizante ale Comunităților Europene. Ele permit să se înțeleagă originile lor, o parte a relațiilor juridice proprii și relația formală cu dreptul organizațiilor internaționale. Este însă mai dificil să se stabilească independența Comunității în fața dreptului internațional decât în fața dreptului intern statal (Dagtolou, 1984).

În acest moment, în care unele state din Uniunea Europeană vădese o anume îndoială a popoarelor lor atât față de continuarea extinderii, cât și față de aprofundarea radicală a integrării⁴, zonele de liber schimb părănd a trezi interes prin lipsa lor de „încărcătură politică”, se confirmă că suntem departe de a se fi „traversat” definitiv limitele juridice dintre o organizație internațională clasică și UE în accepția sa de primă entitate democratică politică supranațională de tip federal-interguvernamental.

De aceea, par foarte sugestive cuvintele lui Constantinesco referitoare la faptul că „natura Comunităților pare a demonstra existența unei tensiuni între ordinea internă federală (punct de sosire, oare, ultim al construcției comunitare?) și ordinea internațională (punct de plecare – și, poate, de sosire – al aceleiași construcții comunitare)” (Constantinesco, 1974, 1979, 1987, 1994; Capotorti *et al.*, 1987).

În mod cert, aceste conexiuni care se pot întâlni ușor între dreptul internațional public și dreptul comunitar permit înțelegerea și explicarea, în bună măsură, a sectorului comunitar. Însă ele nu justifică în totalitate relațiile interinstituționale, echilibrul de

1. Chiar dacă nu vorbește explicit despre aplicarea concretă, se induce această idee implicită.

2. House of Lords, *Regina v. Secretary of State Employment*, E.O.C., 3.3, 1994.

3. Verloren van Themaat, P., 1987 și 1992, Capotorti, F., *et al.*, 1987.

4. Dovadă declarațiile unor lideri din Franța, Austria, Germania, dar și rezultatele referendumurilor din Franța și Olanda.

puteri, obligativitatea dreptului derivat, prioritatea acestuia în fața dreptului intern, eficacitatea directă a normelor comunitare sau sistemul complex al protecției juridice.

În fața acestei complexe situații a Comunităților Europene, Verlören van Themaat (1987, 1992), ca și Araceli Mangas Martin (1977, 1993) cred că Uniunea Europeană trebuie :

- să fie în continuare o organizație internațională *sui generis*, de inspirație federală, având o structură, de asemenea, federală până la un anumit nivel (așa cum o demonstrează jurisprudența Curții de Justiție) ;
- să nu aibă un guvern propriu-zis, dar să existe un executiv eficace și bine legitimat ;
- să fie integrată în sistemul organizațiilor de caracter intercontinental și mondial ;
- să servească drept model util pentru alte organizații internaționale, atât în plan regional, cât și în plan intercontinental sau mondial.

II.4.3. Progresivitatea integrării

Atât utilizarea instrumentelor specifice ale integrării, cât și atingerea obiectivelor acesteia s-au făcut în conformitate cu ideea de progresivitate, Tratatul Constitutiv al CEE prevăzând o perioadă tranzitorie de 12 ani, articulată în trei etape succesive care puteau fi prelungite¹.

Acest sistem se baza pe metoda funcționalistă, magistral expusă în Raportul Spaak :

- o etapă nu este un tot unitar, ci o fracțiune a unui traseu care trebuie să se realizeze până la sfârșit ;
- fiecare etapă are o unitate internă și conține acțiuni ce trebuie realizate împreună ;
- chiar dacă obiectivele finale și principiile generale sunt stabilite cu fermitate, procesul integrator va fi permeabil la experiența dobândită și eventualele schimbări ;
- de aceea, utilizarea instrumentelor particulare ale integrării se va face în conformitate cu ideile de *progresivitate* și *extensiune*, putându-se ajunge chiar la situația în care o acțiune comunitară (necesară bunei funcționări a acesteia) să poată avea loc (în anumite condiții) chiar și dacă tratatul nu a prevăzut-o și nu a creat norme și instituții specifice (art. 95 TCECA, art. 235 TCE, art. 203 TCEEA).

Progresivitatea „planului general” nu trebuie să „forțeze” procesul de integrare, dar nici să piardă din vedere asigurarea îndeplinirii „pas cu pas” a obiectivelor tratatelor.

Tratatul Constitutiv al CEE era un amestec de angajamente, pe de o parte, dar conținea și „elemente prudențiale”, pentru că era relativ ușor să începi reducerea barierei comerciale dintre state, dar mai dificil să le suprimi și să construiești politici comune.

Aici începea noua „aventură” numită UE, fără a fi abandonate echilibrele existente între sectoare, progresivitate și flexibilitate.

Complexitatea unui proces de integrare parțială a suveranităților, pe de o parte, și, pe de alta, voința de a o realiza „pas cu pas” au făcut să avem aproape cincizeci de reforme : începând cu Tratatul CECO/CECA, CEE și CEEA, continuând cu unificarea

1. Care nu numai că nu a fost necesară, dar a și fost redusă odată cu încheierea perioadei tranzitorii pentru Uniunea Vamală, la 1 iulie 1968.

instituțională a celor trei Comunități¹, trecând la transformarea Adunărilor Parlamentare în Adunare Parlamentară și a acestora în Parlament European² și ajungând la reforma financiară a anilor '70, fără a uita, desigur, marea transformare a anilor '90, când Comunitățile Economice au devenit Uniune Politico-Economică³.

Fără îndoială, adoptarea Actului Unic European⁴ a permis realizarea uneia dintre reformele cele mai ambițioase, prin:

- „globalizarea” obiectivelor CE;
- efectul direct asupra Tratatelor Constitutive și a instituțiilor comunitare;
- organizarea unor noi transferuri de competențe;
- inserarea în Tratat a „structurii paralele” a Cooperării Politice Europene (CPE).

Desigur, ca o încununare a procesului început în 1986 cu AUE, în 1992 apare Tratatul Uniunii Europene, formalizându-se astfel pașii importanți făcuți deja spre o formă superioară, nouă de gestionare a unei organizații internaționale regionale.

De-a lungul timpului au avut loc și alte reforme decât cele stabilite prin procedura de revizuire a fostului articol 236 al TCEE (art. N al TUE) și a sistemelor simplificate ale articolelor 95 al TCECA, 138 TCEE și 201 TCEEA. Aceste reforme neconvenționale au avut la bază proceduri „speciale” și „atipice”, precum „Declarațiile Comune ale Comisiei, Consiliului și Parlamentului European”:

- Declarația Comună din 1975 asupra procedurii de concertare, inițiată de dialogul dintre PE, Consiliu și Comisie;
- Declarația din 1977 asupra Drepturilor Fundamentale;
- Declarația din 1982 referitoare la cheltuielile neobligatorii;
- Declarația din 1988 asupra disciplinei bugetare și îmbunătățirii procedurilor bugetare.

Privit prin prisma acestor 50 de ani de integrare europeană, sistemul comunitar prezintă astăzi o serioasă contradicție între capacitatea sa de a evolua, de a crea noi formule de „creștere”, de a avansa „pas cu pas” și rezistența sa la schimbări „constituționale”⁶.

Rezistența la schimbări „constituționale” a făcut ca o serie de reforme să aibă ca rezultat doar realizarea unor „pași mici”, fără a putea fi semnalate transformări radicale (de altfel, reclamate). Această tactică, bazată pe schimbări parțiale, limitate și verificabile, a dat rezultate pozitive și negative, utilizându-se și în cazul revizuirilor din 1992, 1996 și 2000 ale Tratatelor Constitutive. Deși la revizuirile prevăzute pentru 2004 părea puțin probabil să se schimbe această strategie, realitatea determinată de dezbaterile europene începute cu Declarația 23 a Tratatului de la Nisa⁷, continuate cu Declarația de la Laeken⁸ și desăvârșite prin convocarea Convenției privind Viitorul Europei a infirmat această ipoteză.

1. JOCE/DOCE, L152/13.07.1967.

2. JOCE/DOCE, L278/8.10.1976.

3. JOCE/DOCE, L224/31.08.1992.

4. JOCE/DOCE, L169/29.06.1987.

5. Ceea ce nu se făcuse de la Tratatul din 1975, când se decidea finanțarea UE prin sistemul de resurse proprii.

6. Cel puțin până acum.

7. Uniunea Europeană, „Declarația 23 privind viitorul Uniunii”, Bruxelles, JOCE/DOCE, C80/10.01.2001.

8. Consiliul European, „Declarația de la Laeken privind viitorul Uniunii Europene”, 14-15.12.2001, <http://ue.eu.int/summ.htm>.

De fiecare dată când s-a inițiat o revizuire a tratatelor, s-a repetat dilema : „Ar fi mai potrivit să se continue cu metoda monnetiană a realizării integrării «pas cu pas» sau ar trebui inițiată o reflecție profundă având drept scop modificarea serioasă a echilibrului instituțional și reordonarea competențelor Comunității și a statelor membre?”.

Ca o concluzie, se poate spune că, până la un punct, chiar și strategia adoptată de către Convenția privind Viitorul Europei a fost tot cea a pașilor mărunți, combinată, discret, cu cea a salturilor calitative. La fel de adevărat este că însăși convocarea unei asemenea „Convenții” a revoluționat schema tradițională de reformare a tratatelor, transformând-o într-o „Conferință interguvernamentală anticipată”.

În fața atâtor reforme și adaptări juridico-constituționale, Comunitatea s-a menținut stabilă, dacă avem în vedere schimbările radicale pe care le-a parcurs totuși.

De asemenea, putem afirma că fiecare reformă a fost rezultatul unui cuplu de forțe :

- pe de o parte, presiunea europenistă ;
- pe de alta, rezistența generală la schimbările constituționale, manifestată de statele membre, cu precădere de către Marea Britanie, Danemarca sau chiar Franța, la care, mai nou, se adaugă Polonia.

Această dublă presiune a fost și mai evidentă de-a lungul dezbaterilor legate de Actul Unic European (AUE), Uniunea Economică și Monetară (UEM) și Uniunea Politică a UE, adică pe măsură ce se trecea de la comunitățile eminamente economice la cele având scopuri explicit politice. Spre a exemplifica, vom spune doar că, în ceea ce privește dezbaterile în jurul AUE, aceasta s-a desfășurat între adepții diferitelor „tabere”, dintre care numim :

- Comisia Spinelli (proiectul inițiat de „Clubul Crocodililor”) ;
- inițiativa germano-italiană (Proiectul Genscher-Colombo, 1981) ;
- Declarația Solemnă de la Stuttgart (1983) ;
- Proiectul de Tratat asupra UE al PE (1984) ;
- cele două Rapoarte ale Comitetului Dooge ;
- în fine, proiectul Actului Unic European.

Continua reformă a sistemului juridic comunitar a condus la ideea că sistemul instituțional comunitar a fost și continuă să fie incomplet, altfel spus, că el va prezenta o anume instabilitate și în următoarele decenii.

Complexitatea intereselor (uneori contradictorii) și lipsa unui orizont final au făcut ca, începând cu anul 1986, Comunitatea să se găsească într-o dinamică de reforme continue. Ambiguitatea obiectivelor la care s-a ajuns prin metoda funcționalistă a obligat Comunitatea la noi și permanente revizuii ale acestora, ceea ce face din ea un „organism în continuă transformare și mișcare”. La fel de adevărat este că UE trebuie să răspundă permanent schimbărilor interne și internaționale, altfel spus, trebuie să se perfecționeze, să se aprofundeze și să se dezvolte pe „verticală”.

Unele dintre reformele de până acum au fost în mod intenționat parțiale, lăsându-se astfel deoparte problemele considerate „fără soluție”. Acestea au devenit „obiective ale următoarelor reforme”. Se poate afirma totuși că, în general, reformele cunoscute au reprezentat „punți” către alte reforme.

Știind că fiecare nouă reformă abordează problemele rămase nerezolvate sau derivate din evenimentele apărute între timp, această dinamică de „ajustări periodice” a constituit uneori o scuză pentru reformele mediocre.

Periodicitatea reformelor ridică însă următoarea problemă: are suficientă stabilitate un sistem juridico-constituțional ce se modifică la fiecare trei-patru ani?

Răspunsul e că Uniunea Europeană și Comunitățile sale au nevoie de mai multă stabilitate, de „ancore mai solide” pentru a putea progresa decisiv și pentru a putea face față presiunilor internaționale și interne, acesta fiind, de altfel, unul dintre obiectivele noului Tratat Constituțional care, odată adoptat, ar trebui să permită Uniunii o „pauză” în revizuirea tratatelor sale.

Prezintă interes și analiza conținutului reformelor.

Aproape toate reformele realizate prin proceduri convenționale sau prin Declarații și practici instituționale au avut ca scop:

- dotarea procesului de integrare cu mai multă eficacitate;
- democratizarea sa;
- menținerea echilibrului instituțional inspirat de sistemul Tratatelor Constitutive.

Reformele au avut drept constantă îmbunătățirea procesului decizional al UE pe două direcții:

- pe de o parte, facilitarea adoptării deciziilor;
- pe de alta, implicarea tot mai mare a PE în luarea deciziilor prin stabilirea unui echilibru complex între PE și Consiliu.

Este surprinzătoare preocuparea constantă pentru menținerea complexelor echilibre instituționale, astfel încât „rolurile” atribuite inițial fiecărei instituții să nu sufere modificări de fond. Formula clasică pentru a realiza acest obiectiv era, evident, aceea de a nu altera mecanismele de bază ale deciziilor, fapt care nu a împiedicat adăugarea altora noi. De aici a rezultat situația actuală, conform căreia procesul de decizie are nu mai puțin de șapte variante (sau ramificații), în funcție de greutatea sau influența atribuită PE. De-a lungul revizuirilor succesive au fost adăugate proceduri noi, fără a fi făcute și adaptările necesare asupra regimurilor aplicabile anterior.

În fine, sistemul instituțional și ordinea juridică comunitară au un caracter provizoriu. Fără a neglija capacitatea acestora de a răspunde continuu și dinamic noilor provocări, sistemul comunitar ar trebui totuși să-și „finalizeze” evoluția, să înceteze a avea caracter provizoriu și să pună astfel capăt carențelor juridice și politice, rezultat al permanenței sale „definiri”. Progresivitatea, pozitivă până la un punct, nu poate deveni permanentă, deoarece se transformă în labilitate. Ca să nu mai vorbim de faptul că negocierea permanentă a unor „noi tratate” este anevoioasă și costisitoare. Chiar pentru o comunitate bogată, este dificil de suportat o nouă reformă la fiecare patru ani. De aici și ideea că, mai devreme sau mai târziu, Uniunea și Comunitățile sale vor trebui să aibă forța și înțelepciunea de a realiza „marea reformă” care să ducă la un document fundamental de tipul evocatei Constituții Europene¹.

1. Asupra ideilor acestui capitol, vezi și Brugmans, H., și Duclos, P., 1963; Arroyo, E., 1990; Bieber, R., 1993; Capotorti, F., 1988; Cruz Vilaca, J.L. și Picarra, N., 1993; Iglesias Buhigues, J.L., 1974; Ladeur, K.H., 1990; Neri, S., 1965; Obradovic, D., 1993; Pliakos, A., 1993; Roldan Barbero, J., 1993; Rollet, Ph., 1987; Sidjanski, D., 1961a și 1990; Simon, D., 1981; Stephanou, C.H., 1991; Taylor, P., 1982; Toulemon, R., 1991; Vignes, D., 1994a; Vitta, E., 1972.

Capitolul III

Competențe

III.1. Originea competențelor comunitare

Deși Comunitățile Europene au o sumedenie de obiective importante, nu au competențe generale din cauza statutului lor de organizații internaționale. Cum bine știm, competențele organizațiilor internaționale sunt limitate, chiar dacă obiectivele, mijloacele și instrumentele pe care le au la dispoziție sunt importante. Comunitățile Europene nu dispun deci de toate competențele, bucurându-se numai de acelea pe care li le atribuie statele membre.

Tratatele Constitutive operează o distribuție a competențelor¹:

- încep cu cele exclusiv statale, pe care și le rezervă considerând că au legătură cu suveranitatea;
- continuă prin atribuirea altor competențe instituțiilor comunitare, acestea fiind specifice fiecărei instituții în parte.

Această împărțire poate duce la următoarele situații:

- în unele cazuri, este vorba despre competențe interne ale statelor, atribuite instituțiilor;
- în altele, este vorba despre competențe nou-create și care sunt atribuite instituțiilor (de exemplu, armonizarea legislativă);
- avem și situația „pierderii” de către state a competențelor suverane² (de exemplu, interzicerea taxelor vamale între state); în acest caz, se transferă instituțiilor controlul îndeplinirii respectivelor politici;
- prin tratate, statele pot atribui drepturi cetățenilor UE, drepturi care nu există în ordinea juridică națională și a căror aplicare trebuie supravegheată atât de către judecătorii naționali, cât și de CJCE (libera circulație a persoanelor, dreptul la rezidență, dreptul la sufragiu activ și pasiv în alegerile locale și pentru PE etc.).

Originea competențelor comunitare se găsește, pe de o parte, în procesul de limitare a competențelor naționale și, pe de alta, în cel de transfer al atribuțiilor statelor către Comunitate. La aceasta se referă Hotărârea Curții de Justiție a Comunității Europene (CJCE) „Costa vs ENEL” din 1964, care decreta că „statele membre au limitat, în

1. Despre acest subiect, vezi Lang, J.T., 1995; Louis, J.V., 1979b.

2. Vom folosi uneori sintagma „pierderea suveranității” pentru a reda mai plastic ceea ce este, de fapt, o exercitare în comun a suveranității, știut fiind faptul că, atâta vreme cât un stat există, el este suveran și că UE este formată din statele sale membre și din cetățenii acestora.

anumite domenii, drepturile lor suverane și au creat un corp de drept aplicabil națiunilor și lor însele”¹.

Competențele „atribuite” instituțiilor UE au câteva caracteristici importante :

- trebuie exercitate în limitele, condițiile și cadrul stabilite prin tratate ;
- nu pot „invada” acele competențe ale statelor ce nu au fost încă atribuite CE (art. 3B TCE).

Acest ultim principiu este unul mai general, în relațiile interinstituționale și în conformitate cu principiul echilibrului instituțional nici o instituție neputând să întreprindă acțiuni sau să utilizeze puteri pe care statele membre le atribuie altor instituții (art. 4.1 TCE).

În concluzie, instituțiile pot exercita doar acele competențe care le-au fost atribuite prin tratate, ele neputând să emită actele normative sau deciziile pe care le consideră oportune sau necesare – politic sau tehnic –, ci doar decizii și acte normative referitoare la competențele ce le-au fost atribuite. Putem spune chiar că Tratatul CE/UE sunt rezervate atunci când este vorba despre atribuirea de competențe sau funcții generale, spre deosebire de constituțiile naționale care atribuie puteri generale guvernelor și parlamentelor.

Având în vedere toate acestea, înțelegem că, atunci când vorbim despre instituțiile comunitare ca „executive” sau „legislative”, „având putere de inițiativă”, respectiv de „decizie”, toate aceste afirmații trebuie nuanțate conform paradigmei în care lucrăm, potrivit căreia tratatele acordă fiecărei instituții competențe concrete, sectoare concrete și teme concrete².

III.2. Clasificarea competențelor UE

III.2.1. Controlul îndeplinirii prevederilor tratatelor

Una dintre competențele UE este aceea de control al îndeplinirii obiectivelor tratatelor și a deciziilor instituțiilor. În acest scop, prin tratate, statele membre și-au asumat obligații și au delegat Comunităților Europene misiunea de a veghea respectarea acestora. Această misiune a fost atribuită diferitelor instituții comunitare, toate având un înalt nivel de independență față de statele membre, ceea ce le permite judecarea obiectivă a faptelor. Astfel, avem :

- Comisia, conform art. 155.1 TCE, art. 124.1 TCEEA. În plus, art. 88 TCECA, art. 169 TCE și art. 141 TCEEA permit Comisiei să reclame un stat pentru neîndeplinirea obligațiilor. Tratatul atribuie Comisiei o misiune de control și asupra persoanelor juridice sau fizice private³ în privința respectării tratatelor și a dreptului derivat dacă acestea intră în interacțiune cu Comunitățile Europene (art. 89 TCE, 83 și 145 TCEEA) ;
- Curtea de Justiție a CE și Tribunalul de Primă Instanță (TPI), cărora le corespunde controlul din punct de vedere juridic ;

1. CJCE, „Hotărârea din 15.07.1964, Costa vs ENEL”, 6/64.

2. Despre unele dintre aceste aspecte vom reveni la capitolul V, chiar dacă dintr-o perspectivă oarecum diferită.

3. Nu numai asupra autorităților publice.

- Curtea de Conturi, căreia îi corespunde controlul din perspectiva respectării legalității și oportunității veniturilor și cheltuielilor;
- Banca Centrală Europeană (BCE) și Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC), care au puteri de control doar în zona Uniunii Economice și Monetare (UEM)¹ și competențe referitoare la obiectivele acesteia.

Adeseori discutăm despre existența unui „control preventiv”. Este vorba despre obligația statelor membre de a informa asupra activităților lor ori de câte ori aceasta are legătură cu îndeplinirea tratatelor. În acest context, să nu uităm că statele membre s-au angajat să sprijine Comunitățile Europene în îndeplinirea misiunii de control pe care le-au atribuit-o (art. 5 TCE, art. 192 TCEEA, 47 și 86 TCECA). Mai mult decât atât, tratatele au prevăzut explicit într-o serie de articole (art. 72-73, 93.3 și 102 TCE, art. 54.3, 65.3, TCECA, art. 37 și 42 TCEEA) cazurile în care statele membre au obligația de a furniza informații concrete.

Alteori, puterea de control este a unei instituții, iar aceasta o delegă alteia. Avem deci o „delegare a controlului”. Este cazul Consiliului care delegă această putere Comisiei în privința aplicării art. 42 TCE cu privire la ajutorul acordat producerii și comercializării produselor agricole. Dar este vorba și despre autorizarea Comisiei în legătură cu clauzele generale de salvagardare, prevăzute la art. 73, 91 și 115 TCE, sau cele speciale prevăzute în Tratatul de Aderare ale noilor state membre pentru perioada tranzitorie ulterioară aderării².

În afara competențelor de control asupra statelor membre sau a agenților privați, tratatele prevăd și competențe de control ale unor instituții comunitare asupra altora. Acesta este cazul competențelor de control ale PE, CJCE, TPI sau ale Comisiei, iar dacă vorbim despre controlul politic, ale Comisiei, PE și Consiliului care se controlează reciproc, fiecare putând aduce în fața CJCE pe oricare dintre celelalte dacă o consideră vinovată de neîndeplinirea prevederilor tratatelor.

III.2.2. Acțiunea comunitară în vederea dezvoltării CE/UE

UE, în special prin CE, are competența de a duce la capăt acțiunile care au drept scop atingerea obiectivelor tratatelor. Aceste „puteri de acțiune” sunt destul de variate, fiind localizate la mai toate instituțiile și organele auxiliare.

În general, conceptul de *competență de acțiune* trebuie înțeles astfel:

- când ne referim la „acțiuni” și la „competența CE/UE de a acționa”, nu ne gândim doar la competențele normative sau executive atribuite Consiliului sau PE și Consiliului, pe de o parte, și Comisiei sau Comisiei și Consiliului, pe de alta, sau BCE pentru politica monetară, ci ne referim la acțiunea tuturor instituțiilor și organelor auxiliare. În caz contrar, ar exista instituții sau organisme auxiliare care ar rămâne în afara acțiunii UE – Curtea de Justiție, Curtea de Conturi, Comitetul Economic și Social (CES), Comitetul Regiunilor (CR) –, deși tratatele le obligă să contribuie la realizarea funcțiilor atribuite expres instituțiilor și indirect organismelor auxiliare, în scopul atingerii obiectivelor UE.

1. Cunoscută și ca „zona Euro”.

2. Această delegare a controlului explică rolul Comisiei în eventuala activare a clauzelor de salvagardare pentru justiție și agricultură în cazul României, despre care se discuta atât de mult în 2007.

III.3. Caracterizarea generală a competenței comunitare

Competența comunitară nu trebuie confundată cu finalitățile sau obiectivele procesului de integrare, deoarece Comunitățile nu dispun de toate competențele pentru a le realiza pe acestea din urmă (stabilite prin Preambulul și art. B al TUE, art. 2 TCECA, 2 TCE și 1 TCEEA). Astfel, în vederea atingerii obiectivelor integrării se delimitează mijloacele și instrumentele prin stabilirea unei Piețe Comune și a unei UEM, respectiv prin instituirea unor politici și Acțiuni Comune (art. 3 TCECA, 3 și 3A TCE și 2 TCEEA). Îndeplinirea obiectivelor se va face prin intermediul instituțiilor, în condițiile și conform ritmului prevăzut prin tratate. Altfel spus, pentru acest tip de acțiuni, competența comunitară nu este exclusivă și nu elimină intervenția statelor și/sau a regiunilor. În aceste cazuri, Comunitatea are anumite puteri care i-au fost atribuite, iar competența sa este „limitată” și „expresă”, așa cum afirma și CJCE, care spunea că, în mod normal, Comunitatea acționează bazându-se pe competențe specifice¹.

Aceste competențe referitoare la acțiunea directă și concretă a CE/UE sunt specificate în tratate, enunțându-se, caz după caz, dimensiunea, condițiile și modalitățile lor de exercitare. Prin urmare, competența comunitară nu este nici generală, nici nelimitată, nici exclusivă, ci este foarte diversă ca dimensiune și intensitate. O asemenea rigoare evită situația în care dispozițiile generale ar putea fi interpretate ca o atribuire automată și nelimitată de puteri către instituțiile comunitare, intrând în acest caz în contradicție cu tot ceea ce am spus până acum.

Exercitarea competențelor comunitare este garantată de respectarea următoarelor principii :

- Comunitățile au dreptul și obligația de a acționa numai în limitele competențelor atribuite, fie acestea exclusive sau partajate/mixte, și conform obiectivelor alocate (art. 3 B.1 TCE) ;
- exercitarea competențelor, exclusive sau partajate/mixte, se face conform principiului „economisirii mijloacelor” (art. 5 TCECA) ;
- iar, în legătură cu efectul pe care îl produce acțiunea lor asupra cetățenilor și operatorilor economici, trebuie să se țină cont de principiul „proporționalității” (art. 3 B.3 TCE) ;
- în cazul unei acțiuni cu competență partajată/mixtă, Comunitatea își va exercita competența într-o formă „limitată” și „subsidiară” în raport cu acțiunea internă a statelor ; altfel spus, doar dacă și numai în măsura în care statele membre nu sunt capabile să atingă obiectivele într-o manieră suficientă sau mai bună decât CE. Desigur, este vorba despre principiul subsidiarității (art. 3B TCE).

Tratatele nu utilizează „tehnica federală” de distribuire a competențelor pe domenii de activitate². Spre deosebire de constituțiile statelor cu structuri complexe³, tratatele nu

-
1. CJCE, „Avizul 2/94 din 28.03.1996 asupra semnării de către Comunitate a «Convenției pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale»”.
 2. Ceea ce dorea Germania încă de la începerea procesului de reformă 2000-2009, despre care vom vorbi mai departe, în capitolul XIV.
 3. Structură federală (Germania), regională (Belgia), autonomă (Spania).

enumeră competențele atribuite Comunității și cele rezervate statelor și nici nu fac o descriere a sectoarelor în care se exercită competența comunitară. În realitate, competența comunitară apare într-o formă specifică și variabilă în diferitele dispoziții materiale ale tratatelor.

Această absență a „listei de competențe” poate constitui un obstacol din punctul de vedere al transparenței, dar în același timp evită rigiditatea și blocarea acțiunii comunitare ce s-ar putea produce în cazul unei „liste închise” a competențelor comunitare. În anii '70 și '90 practica a dovedit avantajul de a nu avea un catalog închis al competențelor, ci, dimpotrivă, un mecanism cum este cel prevăzut în art. 235 TCE, care permite dotarea Comunității cu competențe care nu sunt menționate în Tratatul Constitutiv. Este la fel de adevărat că tratatele, „împrăștiind” competențele instituțiilor comunitare, fac dificilă sistematizarea și diferențierea zonelor de competență ale Comunității. Se ajunge astfel la competențe comune în orice sector și pe orice temă, diferența fiind dată de intensitate și extensie.

În plus, caracterul evolutiv al procesului de integrare comunitară face incertă stabilirea o dată pentru totdeauna a regimului juridic al oricărui sector atribuit Comunității, aceasta dezvoltându-se permanent în încercarea de a se „pune la zi” în fața provocărilor interne și externe, fără a-și stabili *a priori* limite¹.

Pe de altă parte, competențele comunitare nu sunt suficiente în sine pentru nici un sector economic sau social, fiind necesară o combinație de norme juridice comunitare și naționale, chiar și atunci când este vorba despre zone comunizarizate precum piața internă². Această situație se explică prin faptul că statele nu s-au desprins total de nici o zonă de competență. În cazul la care ne-am referit, faptul că tratatele impun statelor numeroase obligații în vederea stabilirii unei zone de liberă circulație sau a unor politici economico-monetare nu înseamnă altceva decât că, la nivel comunitar, se exercită controlul îndeplinirii obligațiilor statelor, competențele propriu-zise rămânând în seama acestora. Altfel spus, se menține o „competență reziduală” importantă a statelor membre, chiar dacă, potrivit lui Rideau, CJCE a încercat să limiteze aceste intervenții și a subliniat caracterul lor tranzitoriu (Rideau, 1984). Metoda cazuistică de repartizare a competențelor și forma de realizare a reformelor tratatelor – prin care mai degrabă s-au adăugat noi opțiuni, decât s-au eliminat opțiuni anterioare (art. 145 și 155 TCE) – au dus la nenumărate controverse între Comunitate și statele membre, referitoare la baza juridică a actelor normative comunitare. O asemenea situație face dificilă uneori delimitarea competenței comunitare de cea națională, cu toate consecințele ce decurg de aici.

Distribuția competențelor operată de către tratate a fost dominată încă de la început de existența statelor și a politicilor naționale. Nici în Tratatul Constitutiv și nici mai târziu nu s-a făcut un efort substanțial de raționalizare și clarificare, motiv pentru care TUE a introdus expres conceptul de *subsidiaritate*. În acest fel, s-a dorit să se sublinieze necesitatea raționalizării și redimensionării utilizării de către instituțiile comunitare a

1. Clauza de extindere a concurenței (art. 235 TCE) sau armonizarea legislativă (art. 100 și 100 A TCE) nu au, practic, limite cunoscute referitoare la materiile susceptibile de a deveni obiect al acestor norme juridice comunitare.

2. Nici măcar aceasta nu exclude acțiunea normativă națională.

competențelor partajate/mixte, cât și necesitatea utilizării acestora în strictă conformitate cu criteriile de atribuire.

Se poate afirma că, în general, competența comunitară s-a extins în „dauna” celei naționale datorită:

- progresivității sistemului (reforme succesive);
- metodei de interpretare a CJCE (sistematică, teleologică, utilizând conceptele de *efect util* și *efect necesar*);
- utilizării art. 235 TCE (extinderea, în vederea atingerii obiectivelor stabilite, a competențelor în cazul absenței sau insuficienței dimensiunii comunitare).

III.4. Competențe comunitare vs competențe naționale

III.4.1. Ireversibilitatea competenței comunitare

Atribuirea de competențe CE de către statele membre înseamnă automat renunțarea la competențe în respectivele sectoare; altfel spus, odată efectuat transferul de competență, statele nu pot adopta exclusiv nici o măsură la nivel național, decât dacă există o abilitare expresă în acest sens. De aceea, pentru CJCE o „renaționalizare” a dispozițiilor, respectiv o „deposedare” de atribuții a CE care ar determina o „revenire” a respectivelor teme în competența exclusivă a statelor membre nu se pot produce decât dacă există dispoziții exprese ale tratatelor în acest sens¹. Odată atribuite, competențele comunitare nu pot fi „restituite” statelor membre. Când CJCE a trebuit să interpreteze competențele atribuite instituțiilor CE a judecat această atribuire ca un fapt definitiv și irevocabil, considerând că statele membre au întemeiat o Comunitate cu durată nelimitată, pe care au dotat-o cu instituții proprii, ce desfășoară o activitate specifică. În plus, CJCE a arătat că transferarea competențelor de către state înspre Comunitate implică o limitare definitivă a drepturilor suverane². Ideea că apartenența la Comunitate este definitivă apare explicit și în alte Hotărâri ale CJCE („San Michele” și „Simmenthal”, de exemplu), unde se amintește caracterul efectiv al angajamentelor necondiționate și irevocabile asumate de către statele membre³.

CJCE sprijină caracterul ireversibil al competențelor Comunităților bazându-se pe faptul că statele membre au fost cele care, adoptând între principiile generale ale integrării europene pe cel al „progresivității”, au hotărât ca obiectivul final al integrării să fie cel al realizării unității europene. În plus, statele au acceptat să nu formuleze rezerve față de aplicarea tratatelor și nici față de actele normative adoptate în acest scop. Nu au fost stabilite nici modalități de retragere sau de denunțare a tratatelor ori a apartenenței la UE. În plus, tratatele au fost semnate pe timp nelimitat, cu excepția CECA, a cărei durată a fost limitată la 50 de ani și care, între timp, a și dispărut (odată cu expirarea termenului stabilit), atribuțiile sale fiind preluate de către CE.

1. CJCE, „Hotărârea din 14.12.1971, Comisia vs Franța”, 7/71.

2. CJCE, „Hotărârea din 15.07.1964, Costa vs ENEL”, 6/64.

3. CJCE, Hotărârile „San Michele”, din 22.06.1965, și „Simmenthal”, din 09.03.1978, 106/77.

Cu toate acestea, statele membre au încercat să se opună ireversibilității atribuirii competențelor către CE/UE prin evocarea „desuetudinii” unor norme ale tratatelor¹, soluțiile mergând de la atribuirea unor puteri suplimentare în revizuirea tratatelor până la conferirea directă de atribuții prin intermediul unor decizii ale reprezentanților statelor membre. CJCE a invalidat posibilitatea unor asemenea înțelegeri între reprezentanții statelor membre, prin care s-ar putea încerca intrarea sau întârzierea intrării în vigoare a unor prevederi ale tratatelor. Exemple în acest sens sunt Deciziile prin care s-a încercat întârzierea intrării în vigoare a art. 119 TCE, referitor la egalitatea lucrătoarelor și lucrătorilor, sau cele de adaptare a monopolurilor comerciale, prevăzute în art. 37 TCE².

Trebuie precizat că atunci când CJCE vorbește despre ireversibilitatea competențelor comunitare și despre caracterul definitiv al limitelor competențelor naționale o face în contexte bine determinate și cu referire la neîndepliniri concrete ale obligațiilor materiale ale statelor. Prin jurisprudența sa, CJCE confirmă că statele nu pot recupera exercitarea competențelor atribuite Comunității, dar nu trebuie să punem semnul egalității între „ireversibilitatea competențelor comunitare”, pe de o parte, și, pe de alta, ireversibilitatea totală și definitivă a apartenenței unui stat la UE.

III.4.2. *Exercitarea efectivă a competențelor de către instituțiile comunitare*

Este util să precizăm că exercitarea efectivă a competențelor de către instituțiile comunitare produce efectul de „deposedare” a statelor de respectivele competențe, și nu atât actul juridic de atribuire a competențelor formalizat prin Tratatul Constitutiv sau prin cele de aderare la noile reforme ale tratatelor.

Prin atribuirea de competențe de către Tratatul Constitutiv sau cele de aderare la noi reforme, toate competențele comunitare devin „competențe-concurente”; altfel spus, statele membre își păstrează competențele până când instituțiile comunitare ajung să le exercite efectiv respectivele competențe. Adică, legislația națională existentă sau noile norme interne pot fi adoptate și aplicate de către statele membre până în momentul în care vor exista norme comunitare în respectivul domeniu. În momentul în care există politici comune care se aplică efectiv de către instituțiile comunitare, nu ar trebui să mai existe nici competențe paralele, nici competențe ale statelor membre, așa cum o confirmă, printre altele, Avizul din 1975 și Sentința „Bulk Oil” din 1984 ale CJCE³.

În schimb, colaborarea statelor în scopul îndeplinirii obligațiilor derivate din tratate sau rezultate din actele normative ale instituțiilor (art. TCE, art. 86 TCECA, art. 192 TCEEA) constituie o obligație expres convenită prin tratate. Este vorba despre „loialitatea” statelor membre în îndeplinirea de către instituțiile comune a obiectivelor tratatelor. Pescatore (1972) vorbea chiar despre o „competență reziduală” a statelor membre,

1. De exemplu, capitolul VI TCEEA.

2. CJCE, Hotărârile din 08.04.1976, „Defrenne”, 43/75, și din 13.12.1976, „Manghera”, 59/75.

3. CJCE, „Aviz 1-75 din 11.11.1975” și „Hotărârea din 18.12.1986, Bulk Oil”, 174/84.

înțelegând prin aceasta că, în condițiile în care Comunitatea nu ar adopta o acțiune în sensul descris, statele membre ar fi obligate să o facă¹.

III.4.3. Carențe în exercitarea competențelor

Dacă o competență atribuită Comunității nu este exercitată, aceasta nu înseamnă că ea trebuie restituită automat statelor membre. Într-o controversă legată de politica comună de pescuit, CJCE a decis că, atunci când transferul de competențe este total și definitiv în favoarea Comunității, respectiva carență (pasivitatea Comunității) în exercitarea competenței nu duce automat la restituirea sa către state și nici nu le dă acestora dreptul de a acționa unilateral în respectivul sector². În cazul prezentat, Hotărârea din 05.05.1981, „Comisia vs Marea Britanie”, 804/79, cum CE nu adoptase norme comune de conservare a resurselor piscicole în apele teritoriale, Marea Britanie a adoptat norme naționale fără să consulte CE și fără să solicite aprobarea acesteia. Având în vedere „pasivitatea Consiliului” în adoptarea normelor în domeniu, CJCE nu a negat dreptul Marii Britanii de a adopta măsuri provizorii de conservare la nivel național, dar a arătat că acestea trebuie să fie elaborate în conformitate cu principiile Comunității. O situație asemănătoare s-a produs și cu ocazia recunoașterii competenței statelor de a întreprinde acțiuni internaționale în absența unor reglementări comunitare, competența națională fiind însă considerată tranzitorie și exercitându-se în conformitate cu obligațiile generale de cooperare ale Comunității (art. 5 TCE). Pentru CJCE, această dispoziție le impune statelor membre o conduită specială ce are în vedere luarea în considerare inclusiv a actelor normative comunitare neaprobată încă, dar care urmează procedura de aprobare. Scopul acestei prudențe excesive îl constituie eliminarea posibilității ca acțiunea națională să intre în contradicție cu cea comunitară aflată în derulare. Altfel spus, se reclamă bună-credință și loialitate față de instituțiile comune – deși acestea nu au reglementat sectorul în discuție, așa cum aveau obligația să o facă –, atunci când statele adoptă norme naționale care să suplinească absența celor comunitare sau „pasivitatea” comunitară. Mai trebuie arătat că această competență temporar atribuită statelor nu poate fi discreționară și trebuie să respecte principiile de bază ale CE, precum nediscriminarea pe baze etnice (art. 6 TCE) sau obligația de a dezvolta Acțiuni Comune în organizațiile internaționale cu caracter economic (art. 116 TCEE)³. În exercitarea acestor competențe temporare, statele membre nu pot:

1. Oare în cazul ratificării Tratatului de la Lisabona, statele membre nu ar trebui să adopte o legislație națională prin care să se stabilească utilizarea, în cazuri precise, a simbolurilor UE?
2. CJCE, „Hotărârea din 05.05.1981, Comisia vs Marea Britanie”, 804/79; alte Hotărâri asemănătoare sunt cele din 27.05.1982 „Otto Reichelt”, 113/81, și cea din 06.05.1982, „Fromme vs Balm”, 54/81 (referitoare la restituirea sumelor încasate nejustificat), sau cele din 09.11.1983, „San Giorgio”, 199/82, din 19.11.1991, „Francovich”, C6/90, din 16.12.1976, „Rewe”, 33/76, și din 07.07.1981, „Rewe”, 158/80 (referitoare la faptul că se poate recurge la reglementare națională doar dacă nu există încă una comunitară), dar și cele din 16.03.1977, „Comisia vs Franța”, 68/76, din 08.02.1983, „Comisia vs Marea Britanie”, 124-81, sau din 07.02.1984, „Jogeneel Kaas”, 237/82 (referitoare la reglementarea națională asupra producției și comercializării mărfurilor în absența unei reglementări comunitare).
3. CJCE, „Hotărârea din 14.07.1976, Kramer”, 6/76.

- împiedica acțiunea viitoare a Comunității ;
- pune în dificultate viitoarele sale activități normative, interne sau internaționale.

Se poate spune și că, în acele sectoare rezervate competenței comunitare, dar în care Comunitatea nu are încă elaborate norme specifice, statele membre „gestionează” temporar dimensiunea legislativă prin legi naționale ce trebuie elaborate din perspectiva intereselor comune, conform obligațiilor generale de colaborare cu Comunitatea, stabilite prin art. 5 TCE, 86 TCECA și 192 TCEEA. Comisia Europeană este cea care veghează la respectarea acestor principii, conform art. 155 TCE. Altfel spus, în exercitarea competenței naționale datorate absenței reglementării comunitare, adică a pasivității comunitare, statele membre nu pot să o facă discreționar, ci trebuie să respecte tratatele și dreptul derivat, să țină seama de obiectivele generale ale procesului de integrare și de principiile generale de drept ale acestui proces.

Pe măsură ce Comunitatea își exercită efectiv competențele sale, exercitarea competențelor naționale – determinată de absența celor comunitare – se reduce progresiv, ajungându-se până la „deposedarea” statelor membre de respectivele competențe. Sensul acestei prevederi prin care statele pot suplini temporar Comunitatea este acela de a se evita un eventual „gol juridic” în statele membre în cazul în care, din diverse motive, Comunitatea întârzie să intre efectiv în drepturile sale elaborând norme juridice comunitare. Însă din momentul în care CE adoptă normele comunitare, statele membre își pierd orice competență în adoptarea de norme în respectivul domeniu și trebuie să-și modifice sau, după caz, să-și anuleze legislația, dacă este divergentă cu cea comunitară.

Mai trebuie spus că statele membre nu pot încheia tratate internaționale în sectoarele de competență comunitară.

III.5. Competențe comunitare exclusive

Comunitatea beneficiază de competențe exclusive în diferite sectoare (de exemplu, Politica Agricolă Comună, Politica Comercială Comună, Politica Comună de Transporturi, Politica de Pescuit). Fiind stabilite prin tratate, competențele exclusive nu permit existența paralelă a acelorași competențe la nivelul statelor. Curtea de Justiție a CE a mai adăugat că, de fapt, caracterul exclusiv sau nu al competențelor comunitare depinde de măsurile adoptate de către instituțiile comunitare în vederea aplicării mijloacelor prin care statele membre sunt „lipsite” de competențele pe care le exercitaseră anterior¹. De exemplu, constituie o competență exclusivă a UE adoptarea tuturor măsurilor menite să înlăture obstacolele care împiedică libera circulație a bunurilor, persoanelor și capitalurilor, realizarea pieții interne pe ansamblul său, perfecționarea și dezvoltarea acesteia. Uniunea vamală a UE este și ea de competență exclusivă a acesteia, ca și Politica Comercială Comună (art. 113 TCE). De altfel, CJCE a și confirmat acest lucru cu ocazia cazului *Donckerwolke*, din 1976, când a afirmat că, stabilindu-se o uniune vamală în interiorul Comunității, încheierea de acorduri comerciale cu terți este de competență exclusivă a Comunității, ca și adoptarea de măsuri proprii de politică comercială în conformitate cu art. 115 TCE². O altă decizie a CJCE spune că doar Comunitatea are competența de a

1. CJCE, „Aviz nr. 1-75 (politica comercială) din 11.11.1975”, și nr. 2/91 din 19.03.1994 (OIM).

2. CJCE, „Hotărârea din 15.12.1976, *Donckerwolke*”, 41/76.

încheia un acord extern cu caracter general care să cuprindă orice tip de mărfuri, inclusiv cele specifice CECA (deși art. 71 TCECA referitor la politica comercială CECA rezerva unele competențe statului¹).

Trebuie totuși subliniat că, în anumite condiții, CE poate delega competențe statelor membre, pentru ca, împreună, să pună în practică acorduri comerciale. Este cazul unor acorduri complexe sau care reclamă finanțări masive ce ar pune în dificultate CE.

Mai trebuie spus că, potrivit art. 113 TCE, Comunitatea este competentă să încheie acorduri multilaterale asupra comerțului și mărfurilor GATT/OMC².

În ceea ce privește Politica Agricolă Comună, se observă o competență comunitară exclusivă conjugată cu una subsidiară și complementară a statelor membre. Cum PAC este organizată pe principiul „organizațiilor comune de piață”, statele membre nu pot adopta măsuri unilaterale susceptibile de a îngreuna comerțul intracomunitar. Însă pot să adopte la nivel național măsurile prevăzute prin normele comunitare sau să adopte alte măsuri naționale indispensabile aplicării comerțului intracomunitar. Mai mult decât atât, statele membre sunt cele care „duc la bun sfârșit” numeroase intervenții în zona acoperită de organizațiile comune de piață ale CE, precum producția, comercializarea angro și en détail etc. Este important să reținem că, în aceste cazuri, norma națională complementară nu poate fi divergentă de cea comunitară și nici nu poate împiedica sau îngreuna aplicarea celei comunitare. Mai mult, dacă norma comunitară este completă, cea națională riscă să fie abuzivă³.

Tratatele au acordat CE competențe exclusive și asupra elementelor esențiale ale politicii de transporturi, indiferent că este vorba despre cel terestru, aerian sau fluvial.

Politica Comună de Pescuit este și ea o competență a CE, incluzând aici și măsurile de conservare a resurselor piscicole, atribuite de către CJCE tot CE⁴. Mai mult decât atât, această ultimă competență se referă și la resursele din apele neteritoriale, CJCE spunând că, atunci când ne referim la acestea, Comunitatea are aceleași competențe normative în respectivul sector precum cele pe care le au statele membre. Important este că vorbim despre competențe statale acceptate de dreptul internațional, dar recunoscute și când este vorba despre Comunitatea Europeană⁵.

În ceea ce privește politica monetară (art. 105-109M TCE), se deduce că aceasta este de competență exclusivă a CE, ca și stabilirea ratei de schimb la nivelul statelor ce fac parte din UEM.

Dacă vorbim despre competențele externe ale Comunității, putem spune că statele membre pierd, individual sau colectiv, dreptul de a contracta obligații față de terți pe măsură ce se stabilesc norme comune ce ar putea fi afectate de respectivele înțelegeri. Prin urmare, competența externă a Comunității devine exclusivă doar în măsura în care se stabilesc aceste norme comune interne.

1. CJCE, „Aviz nr. 1/94 din 15.11.1994 (OMC)” sau „Aviz din 04.10.1974 (acord internațional referitor la cauciucul natural)”
2. CJCE, „Aviz 1/94 din 15.11.1994 (OMC)”
3. CJCE, „Hotărârile din 18.02.1970, Bollman”, 74/69; din 23.01.1975, „Galli”, 31/74; din 02.02.1977, „Amsterdam Bulb”, 50/76; din 18.10.1979, „Denkavit”, 5/75; din 04.02.1988, „Comisia vs Belgia”, 255/86; sau din 23.12.1988, „Comisia vs Franța”, 216/84.
4. CJCE, „Hotărârile din 1976, Kramer”, 6/76, și din 1981, „Comisia vs Marea Britanie”, 804/79.
5. CJCE, „Hotărârile din 24.11.1993, Mondiet”, C405/92, și din 19.03.1996, „Comisia vs Consiliu”, FAO, C25/94.

III.6. Competențe comunitare partajate sau mixte

În afara politicilor comune stabilite prin tratate, competențele comunitare se manifestă în multe alte domenii, tendința fiind ca acestea să se extindă și să fie preferate celor naționale. Competențele partajate sau mixte se referă la concurență, educație, formare profesională, tineret, cultură, sănătate publică, protecția consumatorilor, industrie, cercetare, mediu, cooperare pentru dezvoltare etc.

O zonă a competențelor partajate sau mixte pare a fi cea a concurenței loiale între agenții economici. Alături de normele comunitare¹ se aplică simultan legile naționale de apărare a concurenței loiale. Altfel spus, statele membre nu au atribuit Comunității în totalitate aceste competențe, ele putând să le exercite atâta vreme cât nu împiedică aplicarea uniformă la nivelul întregii Piețe Interne a normelor comunitare, în special atâta vreme cât aplicarea lor nu afectează art. 85 și 86 TCE, dar și art. 5 TCE (Lopez Escudero, 1983).

De foarte multe ori competența comunitară în sectoare ce nu au fost complet transferate Comunității se manifestă prin stimularea elaborării legislației naționale, dar și prin coordonarea acestei activități în diferitele sectoare ale politicilor economice, sociale etc. În aceste cazuri, directiva devine instrumentul normativ utilizat în sectoarele în care competența mixtă se limitează la coordonarea sau aproximarea politicilor și a legislației. În acest sens, CJCE a arătat că dispozițiile art. 100 TCE (armonizare legislativă) nu atribuie o competență exclusivă Comunității, ci una mixtă, la fel ca și art. 100A și 235 TCE².

În cazul în care statele sunt cele ce exercită competența mixtă în sectorul vieții internaționale, acestea sunt obligate să colaboreze strâns cu instituțiile UE. Statele sunt obligate să asigure unitatea reprezentării externe a UE, neputându-și asuma obligații în negocieri și încheia acorduri ce ar încălca o asemenea prevedere. Instituțiile comune și statele membre sunt obligate să găsească cele mai sigure mijloace de cooperare în acest sens³.

Competențe mixte întâlnim și în politica educațională, de formare profesională și tineret (art. 126-127 TCE), cultură (art. 128 TCE), sănătate publică (art. 129 TCE), protecția consumatorilor (art. 129A TCE), industrie (art. 130 TCE), cercetare și dezvoltare (art. 130 F-130P TCE), mediu (art. 130 R-130T TCE), cooperare pentru dezvoltare (art. 130 U-130Y TCE). În privința ultimei, CJCE a confirmat că nu este exclusiv comunitară, așa cum se pretindea, și că statele membre pot adopta măsuri care să garanteze îndeplinirea unui asemenea tip de cooperare⁴. În unele dintre aceste sectoare acțiunea Comunității va fi una de sprijinire a acțiunilor pe care le duc la bun sfârșit statele (industrie) sau de completare a acțiunilor naționale (mediu, politică socială, cercetare). Sunt și cazuri în care intenția de armonizare a dispozițiilor legale ale statelor membre nu e exprimată expres, precum educația, formarea profesională, cultura și sănătatea publică.

1. Art. 85-86 CE, „Regulamentul 17/62”, JOCE, 21.02.1962.

2. CJCE, „Aviz 2/91 (OIM) și 1/94 (OMC)”.

3. CJCE, „Aviz 1/94 (OIM)” și „Hotărârea din 19.03.1996 asupra FAO”.

4. CJCE, „Hotărârea din 02.03.1994, PE vs Consiliu”, C316/91.

Se poate spune că, în afara sectoarelor în care CE are competențe exclusive, în toate celelalte competențele sunt mixte. Desigur, aici nu vorbim despre pilierii II și III, interguvernamentali prin definiție și în care statele suverane cooperează cu CE/UE sau transferă progresiv competențe spre acestea, așa cum se petrece cu pilierul JAI. În cazul general al pilierilor II și III, competențele sunt ale statelor, acestea colaborând cu CE/UE prin intermediul instituțiilor acestora.

III.6.1. *Subsidiaritatea*

Principiul subsidiarității apare menționat expres în diferite articole ale TUE, precum Preambul, art. A (adekvarea nivelurilor de adoptare a deciziei) sau art. B (obiectivele UE). În acest ultim articol se afirmă că realizarea obiectivelor UE se face respectând principiul subsidiarității așa cum a fost definit în art. 3B al TCE¹:

în sectoarele ce nu constituie competența exclusivă a Comunității, aceasta va interveni conform principiului subsidiarității doar în măsura în care obiectivele nu pot fi realizate într-o măsură suficientă de către statele membre și deci se pot realiza mai bine date fiind dimensiunea sau efectele benefice ale acțiunii la nivel comunitar.

Din această perspectivă, subsidiaritatea apare ca un principiu regulator al competențelor mixte UE-state membre.

Subsidiaritatea nu poate exista în zona competențelor exclusiv comunitare, ceea ce nu înseamnă că autoritățile naționale, regionale sau locale nu pot interveni, pentru îndeplinirea acțiunii comunitare, la nivelurile proxime cetățeanului pe care îl reprezintă.

Desigur, subsidiaritatea nu are sens nici în cazul competențelor exclusiv naționale.

Putem observa, de asemenea, că TUE – la fel ca Proiectul Spinelli de Constituție, din 1984 – definește subsidiaritatea din perspectiva eficacității și a supranaționalității. Altfel spus, nu este suficientă eficiența, ci trebuie ca respectiva acțiune să aibă o anvergură supranațională, comunitară, dar și să reclame soluții la acest nivel. Conform lui Vlad Constantinesco, subsidiaritatea este destinată să îi liniștească pe cei care se tem că dezvoltarea viitoare a competențelor comunitare va reduce consistența competențelor statale sau că extinderea competențelor comunitare va pune în pericol organizarea internă a statelor membre. Constantinesco mai remarcă faptul că, paradoxal, acest principiu îi permite Comunității să-și legitimeze puterile și, în același timp, le permite statelor și regiunilor să se apere de „incursiunile” excesive și/sau intempestive al Comunității (Constantinesco, 1991 și 1992b; vezi și Kapteyn, 1992; Lane, 1995; Lenaerts, 1994; Mangas Martin, 1992).

Subsidiaritatea are o dimensiune filozofică, politică și juridică. Dacă dimensiunea filozofică nu constituie obiectul de analiză al acestei cărți și al acestui capitol, cea politică și, mai ales, cea juridică ne interesează.

1. Să nu uităm că art. 3B definește și celelalte două principii fundamentale ale UE: „atribuirea” (instituțiile au doar competențele ce le-au fost atribuite și pot acționa doar în limitele acestora) și „proporționalitatea”, înțeleasă ca principiu regulator al exercitării competențelor (nici o acțiune comunitară nu va depăși nivelul necesar atingerii obiectivelor tratatelor).

De la început trebuie arătat că subsidiaritatea face parte din dreptul comunitar, deja CECO cuprinzând-o în textul său când spunea, la art. 5, că își va îndeplini menirea, în condițiile prevăzute în tratat, prin „intervenții limitate”. Subsidiaritatea nu trebuie înțeleasă ca un obstacol în calea extinderii competențelor comunitare, ci ca fundament juridic constatat al necesității extinderii competențelor atunci când acțiunea statală este insuficientă sau când dimensiunea și efectele așteptate nu pot fi realizate prin mijloacele statale, dar pot fi realizate prin cele comunitare.

Fiind legată de zona competențelor mixte, subsidiaritatea se referă la educație, formare profesională, sănătate publică, cultură (art. 128 TCE), de exemplu. În aceste sectoare, Comunitatea sprijină, ajută și stimulează acțiunea națională, iar decizia la nivel comunitar se ia „la paritate” de către Consiliu și PE. CJCE poate să exercite eventuale controale asupra legalității actelor adoptate în Codex de către Consiliu și PE.

În alte sectoare ale subsidiarității (industrie, de exemplu), acțiunea comunitară este doar un sprijin acordat celei naționale, pentru ca în cercetare și dezvoltare, mediu, cooperare pentru dezvoltare, protecția consumatorilor acțiunea comunitară să fie „cea care completează” acțiunea națională. Tot complementară este și acțiunea protocolului social introdus de TUE.

III.7. Competențe implicite și evolutive

Mai trebuie să clarificăm dacă, în afara competențelor explicate, există și competențe implicite. Doctrina competențelor implicite își pierde din relevanță în cazul UE, din două motive:

- pe de o parte, am stabilit că toate competențele UE sunt „atribuite”;
- pe de alta, din cauza art. 235 TCE.

Conform doctrinei, o organizație internațională poate dispune, în afara competențelor expres atribuite, de competențele necesare¹ realizării obiectivelor fixate prin Tratatul Constitutiv sau esențiale funcționării². În cazul unor conflicte legate de atribuirea competențelor între state și organizațiile internaționale, deciziile nu sunt neapărat în favoarea statelor, conform lui Sur și Combacau (1981; vezi și Louis, 1980; Kustcher, 1976). În cazul CE, ordinea juridică comunitară dispune, prin intermediul art. 235 TCE, de o „cale de corecție” în vederea armonizării puterilor expres stabilite de către tratate, cu funcțiile și obiectivele organizațiilor comunitare. CJCE a stabilit legătura dintre dispoziții și „efectul util”, spunând că dispozițiile unui tratat internațional sau ale unei legi conțin implicit regulile fără de care respectivele dispoziții nu ar avea sens sau nu ar putea fi aplicate într-o formă utilă și rezonabilă³. Pe aceeași bază, CJCE a recunoscut competența implicită a Comisiei, deși neprevăzută explicit în tratate, în politica migraționistă a CE cu terțe state, considerând necesar pentru Comisie ca aceasta să aibă

1. Chiar de unele competențe noi.

2. În acest sens, ONU judecă, justifică și susține acțiunile sale pe baza unor principii și obiective generale și mai puțin pe dispozițiile concrete ale Cartei.

3. CJCE, „Hotărârea din 29.11.1956, Federația Belgiană a Cărbunelui vs Înalta Autoritate”, 8/55.

recunoscute competențele prevăzute în art. 118.2 TCE¹. O altă situație asemănătoare s-a produs cu ocazia „Avizului 2/94” a CJCE asupra aderării Comunității la Convenția CEDO. CJCE a afirmat în acest context că există posibilitatea prezenței în tratate a unor competențe implicite. CJCE a adăugat că, de altfel, Comunitatea acționează bazându-se pe competențe specifice care nu trebuie să rezulte neapărat și expres din dispozițiile tratatelor, ci pot fi și deduse implicit din respectivele dispoziții².

În domeniul relațiilor externe au existat unele divergențe în interpretarea jurisprudenței CJCE, unii autori – precum Kovar – considerând competența comunitară de a încheia acorduri internaționale ca fiind bazată pe o astfel de competență implicită (Kovar, 1988). În acest sens, CJCE³ a dedus extensia și exclusivitatea competenței comunitare de a încheia tratate internaționale, interpretându-le ca efecte necesare ale competențelor interne efectiv exercitate de către instituțiile comunitare. Un caz concret îl constituie „Afacerea AETR”, în care problema venea din faptul că, deși Comunitatea nu avea atribuite expres competențe în relațiile externe ale sectorului de transporturi, existența unui regulament comunitar ce reglementa transporturile împiedica statele membre, individual sau colectiv, să încheie acorduri în respectivul domeniu.

În ceea ce privește acest tip de competențe se poate vorbi și despre competențe „evolutive” sau „progresive”, pentru că cele implicite tind a se explicita. De altfel, tratatele au o importantă dimensiune evolutivă, fiind în continuă modificare, transformare, adaptare la realitatea internă și externă Uniunii. Exemple în acest sens sunt, pe de o parte, perioadele tranzitorii sau clauzele de salvagardare⁴ ori, pe de alta, caracterul voit general, incomplet, chiar ambiguu al numeroaselor dispoziții care „lasă loc” pentru adăugiri sau modificări ulterioare. Să nu uităm că toate tratatele CE invocă și evocă necesitatea unei dezvoltări normative continue și progresive care să permită atingerea obiectivelor.

Imposibilitatea unei reveniri la situația de dinainte de CE și constantă, dar uneori lentă progresivitate a prevederilor tratatelor au la bază ideea că integrarea europeană se inspiră din cea a unității, dar că nu se poate realiza dintr-odată. Chiar Declarația Schuman exprima într-o manieră funcționalistă aceeași idee (construcția progresivă prin unificarea funcțiilor) și adăuga faptul că unitatea europeană este un proces care reclamă dezvoltare și progres. Desigur, suntem încă departe de a fi epuizat potențialul de integrare/comunitarizare a Tratatelor Constitutive și, în plus, zeci de noi tratate s-au adăugat pe parcursul evoluției CE/UE modificând și aducând cu sine elemente noi de integrare alături de cele „tradiționale” de cooperare. La rândul său, CJCE a arătat că edificarea dimensiunii comunitare nu este încheiată, ci se află într-o constantă evoluție. Tot CJCE a arătat că, în condițiile în care Comunitatea se orientează spre viitor și se dezvoltă în sectoarele economic și social, este evident că interpretarea și aplicarea normelor sale trebuie realizată ținând cont de capacitatea de evoluție a relațiilor economice și sociale⁵.

1. CJCE, „Hotărârile din 09.07.1987, Comisia”, 281/85, 285/85, 287/85.

2. CJCE, „Aviz din 28.03.1996”, 2/94.

3. CJCE, „Hotărârile din 14.07.1976, Kramer”, 6/76, și AETR/1970.

4. Ambele sunt temporare și limitate permițând, la expirare, aplicarea normei conform CJCE, Hotărârile din 10.12.1974, „Charmasson”, 48/74 și din 29.03.1979, „Comisia vs Marea Britanie”, 231/78.

5. CJCE, Hotărârile din 10.10.1978, „Hansen”, 148/77, din 13.12.1973, „Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders”, 35/73 și 38/73, din 11.07.1974, „Dassonville”, 8/74; 21.02.1973, „Continental Can”, 6/72.

Caracterul evolutiv al competențelor comunitare justifică și ne permite să înțelegem sprijinul constant pe care CJCE îl găsește în fundamentarea hotărârilor sale în obiectivele și finalitățile ultime ale tratatelor, dar și în principiile generale și dispozițiile dreptului primar. Coerent cu caracterul evolutiv al dreptului comunitar, metodele de interpretare ale CJCE sunt sistematice și teleologice, permițând „acordul” între voința expresă sau implicită a tratatelor și problemele, dificultățile pe care „lupta” pentru atingerea obiectivelor fixate le aduce în prim-plan în fiecare moment.

III.8. Completarea competențelor comunitare ca efect al art. 235 TCE

Având în vedere că integrarea europeană are un caracter dinamic și evolutiv și că instituțiile comunitare au competențe limitate stabilite prin tratate, încă de la începuturile Comunităților s-a dorit introducerea unei proceduri care să permită realizarea obiectivelor CE chiar și în cazul absenței competențelor comunitare sau al insuficienței acestora. Acesta este rolul art. 235 TCE (și 95.1 TCECA sau 203 TCEEA)¹ prin care se adaptează și/sau corectează „competențele atribuite” :

Când o acțiune a Comunității rezultă a fi necesară pentru atingerea, în scopul funcționării pieței comune, a unui obiectiv al Comunității, chiar dacă prezentul tratat nu a prevăzut puteri de acțiune necesare în acest scop, Consiliul, prin unanimitate, la propunerea Comisiei și cu Avizul anterior al PE, adoptă dispozițiile pertinente (art. 235 TCE).

Funcția reală a acestor dispoziții este aceea de a atribui competențe instituțiilor comunitare în cazul în care :

- acestea nu sunt prevăzute ;
- puterile lor se dovedesc insuficiente pentru realizarea obiectivelor CE.

Importanța acestei norme rezidă în faptul că :

- pune la dispoziția Consiliului și a Comisiei mijloace de acțiune pentru a atinge obiectivele stabilite de către principiile ce inspiră tratatele (art. 2 și 3 TCE) ;
- poate servi ca bază juridică – inclusiv art. 235 TCE – pentru atingerea obiectivelor prevăzute în dispoziții specifice, în acele cazuri în care nu sunt prevăzute în mod expres competențe sau când acestea sunt insuficiente.

În fond, astfel se îmbogățesc competențele instituțiilor.

Chiar dacă lecturarea art. 235 TCE ne poate duce cu gândul la utilizarea sa doar în legătură cu piața comună, plasarea sa în capitolul „Dispoziții generale și finale” al tratatului ne obligă să ne gândim că face referiri la întregul tratat. În plus, conceptul de *pieță comună* cuprinde, în afara celor patru libertăți, politicile comune și cele numite de „acompaniere”. De aceea, la vremea sa, art. 235 TCE a permis adoptarea de măsuri diverse precum cele de politică industrială și energetică, cercetare, mediu, regională, protecție a consumatorilor, implicații financiare ale ajutorului umanitar, cooperare economică, cooperare pentru dezvoltare, politică monetară și armonizare legislativă.

1. Referitor la acest subiect deosebit de interesant, vezi Lesguillon, H., 1974 ; Peeters, G., 1970 ; Schwartz, 1976 ; Waelbroeck, 1987.

În multe domenii, până la AUE sau până la TUE, CEE nu avea atribuite competențe explicite; art. 235 TCE a fost cel care a constituit baza juridică ce a permis acțiunea normativă comunitară. În alte cazuri, CE avea competențe, dar erau insuficiente; din nou, art. 235 TCE a „salvat” situația permițând depășirea deficitului de competențe în sectoarele agricultură, uniune vamală sau politică socială. De asemenea, art. 235 TCE permitea Consiliului să adopte toate dispozițiile adecvate în domeniul relațiilor externe, conform CJCE¹. Odată cu reformele din 1986 și 1992 s-a recurs tot mai rar la art. 235 TCE, dată fiind comunitarizarea treptată a unor sectoare. Ceea ce nu înseamnă că existența sa a pierdut din interes, știut fiind că problemele și necesitățile sociale precedă soluțiile juridice, iar complexitatea vieții sociale și economice poate să facă din nou insuficiente atribuțiile UE stabilite prin tratate și să „readucă la lumină” soluția salvatoare: art. 235 TCE.

Dacă am stabilit că art. 235 TCE, 95 TCECA și 203 TCEEA pot permite extinderea competențelor comunitare, să vedem ce condiții trebuie îndeplinite pentru utilizarea lor și ce limite are această operațiune de extindere a competențelor:

- o primă condiție și limită este că se pot utiliza doar pentru a realiza obiectivele Comunităților Europene, înțelegând prin obiective atât pe cele de caracter general (art. B TUE; 2, 3, 3A TCE; 2 și 3 TCECA și 2 TCEEA) cât și pe cele ale Dispozițiilor specifice. Trebuie avut în vedere că măsurile adoptate nu pot pune în pericol echilibrul general al tratatului și nici cel instituțional (Marengo, 1970);
- o altă condiție este să fie necesară acțiunea comunitară, aprecierea necesității făcându-se pe considerente juridice combinate cu cele tehnice, economice și de oportunitate politică. Apoi, deși se constată necesitatea acțiunii, Consiliul nu este obligat să acționeze, deoarece art. 235 TCE nu obligă Consiliul să acționeze, ci doar îi permite să o facă². Desigur, se poate obiecta că art. 235 coroborat cu art. 175 TCE obligă totuși Consiliul să acționeze și, în această ipoteză, că asistăm la o violare de către Consiliu a TCE, ceea ce ar trebui să atragă un recurs în fața CJCE. În acest caz, Consiliul utilizează o altă cale, cea interguvernamentală a acordurilor încheiate între statele membre reunite în sânul Consiliului. O primă concluzie arată că, în practică, se aplică mai degrabă criteriul „oportunității politice” conform căruia se alege una sau alta dintre căile posibile, cea considerată convenabilă de către membrii Consiliului;
- a treia condiție, dar și limită de utilizare a art. 235 TCE, se bazează pe observația că tratatele nu au prevăzută puterea de acțiune necesară. Altfel spus, art. 235 trebuie utilizat în subsidiar, adică acțiunea sa devine necesară numai dacă o acțiune referitoare la atingerea unui obiectiv comunitar nu se poate desfășura în baza dispozițiilor specifice existente în tratate. În acest sens, CJCE a arătat că este justificată recurgerea la art. 235 ca bază juridică a unui act comunitar doar dacă nici o dispoziție a tratatului nu conferă instituțiilor comunitare competențele necesare pentru adoptarea respectivului act comunitar³;

1. CJCE, „Hotărârea AETR”.

2. CJCE, „Hotărârea din 12.07.1973, Massey Ferguson” 8/73.

3. CJCE, „Hotărârea din 26.03.1987, Comisia vs Consiliu – preferințe generalizate”; Hotărârile din 30.05.1989, „Comisia vs Consiliu – Erasmus” 242/87, „Marea Britanie vs Consiliu – Erasmus”, 56/88; „Hotărârea din 02.07.1992, PE vs Consiliu – directiva studenților”, C295/90.

- în fine, o nouă condiție a apărut prin introducerea subsidiarității în art. 3B TCE și B TUE (obiectivele UE). De acum înainte, art. 235 se utilizează în sectorul de competență mixtă și este subordonat respectării principiului subsidiarității.

Art. 235 se poate utiliza și în cazul în care există norme comunitare, dar sunt insuficiente pentru atingerea obiectivelor stabilite. CJCE a stabilit că, dacă la nivelul Consiliului se constată că puterile specifice prevăzute explicit în tratate în scopul realizării unor obiective nu sunt adaptate exigențelor reclamate de acestea, se poate invoca art. 235, alături de altele, în vederea lărgirii securității juridice¹. Utilizarea suplimentară a art. 235 nu poate servi drept „scuză” pentru nerespectarea altor norme ale TCE, cum ar fi cele referitoare la mecanismul de formare a voinței Consiliului – marginalizând majoritatea calificată – sau a distribuției de puteri între instituțiile comune – evitând Cooperarea sau Codecizia Consiliu/PE.

Art. 235 permite depășirea caracterului limitat și funcțional al atribuțiilor instituțiilor comunitare și permite apariția altora, diferite sau chiar mai importante.

Mai rămâne de analizat dacă pe baza art. 235 se poate purcede la o reformă a tratatelor. Utilizarea art. 235, așa cum am spus, are limite, nepermițând să se meargă mai departe de adaptarea competențelor la obiective. În plus, CJCE a respins orice modificare a tratatelor în afara mecanismelor specifice, incluzând aici acordurile interguvernamentale².

Mai departe, trebuie analizat dacă art. F3 TUE permite o extindere a competențelor UE, în același mod în care o face 235 pentru CE. Conform lui F3, Uniunea se dotează cu mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor și îndeplinirea politicilor sale. Aplicarea acestui articol trebuie coroborată cu art. 235 atunci când este vorba despre o acțiune ce afectează funcționarea CE, pe de o parte, iar, pe de alta, se constată că nu se stabilesc procedurile și instituțiile care îi fac posibilă aplicarea. De aceea, existența art. F3 TUE pare a introduce mai degrabă un angajament politic, decât o procedură juridică asemănătoare celei dezvoltate de art. 235 TCE.

2. CJCE, „Hotărârea din 12.07.1973, Massey-Ferguson”, 8/73.

3. CJCE, „Hotărârea din 12.12.1967, Comisia vs Franța”, sau din 29.05.1974, „Koning”, sau din 08.04.1976, „Defrenne”, 43/75.

Capitolul IV

Sistemul normativ

IV.1. Considerații generale

Așa cum arătam, prin „Europa Comunitară” se înțelegeau Comunitățile Europene (CEE, CECO/CECA și CEEA) neunficate juridic, în pofida fuziunii instituționale din 1967.

Comunitățile Europene aveau ca obiectiv realizarea unificării economice, înțeleasă ca etapă premergătoare realizării celei politice. În acest sens :

- Comunitatea Europeană a Cărbunelui trebuia să realizeze unificarea economică în respectivele sectoare ;
- Comunitatea Europeană a Energiei Atomice avea ca obiectiv unificarea economică (de asemenea, sectorială) prin punerea în comun a energiei atomice a statelor membre ;
- Comunitatea Economică Europeană avea competențe cu caracter global asupra ansamblului economiilor statelor membre, dezvoltând, practic, fiecare dintre politicile comunitare.

Ca persoane juridice de drept public, Comunitățile se bucurau de beneficii și privilegii. Sediile lor au fost stabilite la Bruxelles, Luxembourg și Strasbourg. Teritoriul lor cuprindea teritoriul european al statelor membre¹.

În virtutea aceleiași personalități juridice, organele comunitare beneficiau de suficientă competență externă pentru a menține relații diplomatice cu terțe țări și cu organizațiile internaționale.

Comunitățile Europene erau deschise eventualelor aderări ale oricăror state europene, în condițiile prevăzute de art. 237 al Tratatului de la Roma².

-
1. În privința teritoriilor „de peste mări” ale statelor membre, dispozițiile diferă de la un tratat la altul, Tratatul CECO/CECA și CEE având dispoziții speciale referitoare la acestea, în timp ce Tratatul CEEA se aplică egal, indiferent de caracterul european sau nu al respectivului teritoriu.
 2. Altfel spus, cererea de aderare trebuia acceptată în unanimitate de către Consiliu, iar acordul de aderare trebuia ratificat de către fiecare dintre parlamentele naționale ale statelor membre și ale statelor candidate.

IV.2. Sursele dreptului comunitar

IV.2.1. Tratatelor

Sursa primară a ordinii juridice comunitare o constituia (și o constituie) Tratatelor Europene și protocoalele anexe, stabilite în baza acordurilor dintre statele membre.

Așadar, fundamentale pentru CECO/CECA, CEE și CEEA sunt Tratatul de la Paris și Tratatelor de la Roma prin care se decide apariția celor trei Comunități. Fundamentale sunt și diversele documente care figurează, în multe cazuri, drept anexe la respectivele tratate. În acest sens, o relevanță specială o are „Protocolul de la Bruxelles, din 17 aprilie 1957, referitor la Curtea de Justiție”. Diversele protocoale și acorduri-anexe au, deci, caracter de „surse comune” pentru cele trei comunități. Printre documentele ce au contribuit la îmbogățirea dreptului comunitar, altele decât Tratatelor Constitutive, aici vom aminti:

- „Acordul semnat la Roma simultan cu semnarea Tratatelor Constitutive, referitor la unele instituții comune ale Comunităților Europene”;
- „Tratatul de Fuziune a Instituțiilor”, semnat la Bruxelles, la 8 aprilie 1965 (*JOCE/DOCE*, L152/13.08.1967);
- „Tratatul de la Luxembourg”, din 22 aprilie 1970, care a modificat procedura, dar și forța bugetar-financiară a Comunităților, substituind contribuția statelor printr-un sistem de resurse proprii, înțeles ca mijloc de finanțare a bugetului comunitar;
- „Actul Unic European”, semnat la Luxembourg, la 17 februarie 1986, și la Haga, la 28 februarie 1986 (*JOCE/DOCE*, L169/29.06.1987), ce includea, în Titlul II, diverse modificări ale conținutului Tratatelor, iar în Titlurile I și III se făceau referiri la Consiliul European și la cooperarea politică europeană;
- „Acordurile din 22 ianuarie 1972 referitoare la condițiile de aderare și modificările aduse Tratatelor Constitutive ca urmare a aderării Marii Britanii, Irlandei și Danemarcei la Comunitățile Europene” (*JOCE/DOCE*, L73/27.03.1972); „Tratatul din 28 mai 1979 referitor la încorporarea Greciei în Comunitate”; „Tratatul din 12 iunie 1985 referitor la aderarea Spaniei și Portugaliei” (*JOCE/DOCE*, L302/15.11.1985), „Tratatul de aderare al Finlandei, Austriei și Suediei din 1995” (*JOCE/DOCE*, L241/29.08.1994); „Tratatul semnat la 24 aprilie 2003 privind aderarea Poloniei, Lituaniei, Letoniei, Estoniei, Cehiei, Slovaciei, Sloveniei, Ungariei, Ciprului și Maltei” (*JOCE/DOCE*, L110/25.04.2003);
- „Tratatelor de aderare ale României și Bulgariei” (Bruxelles, DOC AA1/2/05-REV 2), semnate la 25 aprilie 2005.

Tratatelor europene erau, în principiu, singura sursă „primară” a ordinii juridice comunitare. Aceasta nu însemna că statele membre nu mai aveau la îndemână și posibilitatea de a semna între ele acorduri. În principiu, chiar tratatelor prevedeau această posibilitate, statele membre putând realiza acorduri în anumite sectoare prestabilite.

Însă cel mai important fapt era că statele membre își puteau realiza acordurile în forme simplificate și nesupuse ratificării, prin intermediul activităților și al înțelegerilor pe care le făceau reprezentanții lor în Consiliu. În fine, statele membre puteau, prin semnarea de acorduri, să depășească eventualele lacune ale tratatelor (art. 235 TCE, de

exemplu), în scopul dezvoltării, în forme comunitare, a politicilor comune în sectoare neprevăzute în tratate.

De la început, trebuie să precizăm că dreptul primar reprezintă acea parte a dreptului comunitar în care:

- se definesc Comunitățile Europene;
- se enunță obiectivele acestora;
- se descriu instituțiile responsabile cu realizarea acestor obiective;
- se stabilesc competențele materiale și formale¹ ale instituțiilor, în scopul realizării obiectivelor.

Totalitatea deciziilor juridice care formează dreptul primar nu reprezintă emanații ale instituțiilor comunitare, ci ale statelor membre, fiind cuprinse în Tratatul Constitutiv ale comunităților și în modificările ulterioare.

De aceea, se poate afirma că dreptul primar nu era *al* Comunităților Europene, ci *referitor* la Comunitățile Europene.

Dimpotrivă, fiind rezultatul deciziilor adoptate de instituțiile comunitare în exercitarea competențelor lor recunoscute de către dreptul originar, dreptul derivat se poate defini ca fiind *al* Comunităților Europene.

Într-o ordine cronologică, iată mai jos lista actelor juridice care formează dreptul primar (cu unele scurte referiri la conținutul lor):

- „Tratatul constitutiv al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului”, semnat la Paris, la 18 aprilie 1951²;
- „Tratatul constitutiv al Comunității Europene”, semnat la Roma, la 25 martie 1957³;
- „Tratatul constitutiv al Comunității Europene a Energiei Atomice”, semnat la Roma, la 25 martie 1957⁴;
- „Convenția asupra unor instituții comune ale Comunităților Europene”, semnată la Roma, la 25 martie 1957. În baza acestei convenții și având drept scop evitarea unei multiplicări excesive a instituțiilor se decide ca Adunarea Parlamentară și Curtea de Justiție ale CEE și CEEA (ce se instituiau atunci) să fie aceleași cu cele deja existente pentru CECO/CECA, astfel încât Adunarea și Curtea celor trei comunități să fie comune, chiar dacă restul instituțiilor rămăneau separate;
- „Tratatul care instituie un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, din 1967 (*JOCE/DOCE*, L152/13.07.1967), și „Protocolul asupra privilegiilor și imunităților Comunităților”, semnat la Bruxelles, la 8 aprilie 1965. Respectivul tratat, cunoscut drept „Tratatul de Fuziune”, stabilea fuziunea Consiliului ce va fi comun celor trei Comunități, funcționând sub denumirea de „Consiliul Comunităților Europene”, dar și a Comisiei, care va fi de asemenea comună celor trei comunități, absorbind competențele „Înaltei Autorități” a CECO/CECA, dar și pe cele ale Comisiei CEE și ale Comisiei CEEA, devenind astfel „Comisia Comunităților Europene”. Prin aceasta se încheia procesul de simplificare instituțională inițiat prin

1. „Competențele materiale” se referă la sectoare față de care instituțiile comunitare pot adopta decizii pentru a le regulariza, în timp ce „competențele formale” se referă la tipul de decizii pe care le pot adopta pentru a-și exercita respectivele competențe materiale.

2. Vezi capitolul I.

3. Vezi capitolul I.

4. Vezi capitolul I.

Convenția de la Roma din 25 martie 1957, astfel încât, deși rămăneau tot trei Comunități din punct de vedere juridic, instituțiile acestora – Consiliu, Comisie, Adunare și Curte – deveneau comune celor trei comunități¹;

- „Decizia prin care se modifică unele dispoziții bugetare ale Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene și ale Tratatului care instituie un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, semnat la Luxembourg, la 21 aprilie 1970. Această decizie modifică redactarea inițială a Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene, stabilind, ca mijloc de finanțare a activităților comunitare, un sistem de resurse proprii bazat, în principal, pe drepturile de vamă și alte taxe pe comerțul exterior;
- „Tratatul referitor la aderarea la Comunitățile Europene a Regatului Danemarcei, Republicii Irlanda și Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord”, semnat la 22 ianuarie 1972 (*JOCE/DOCE*, L73/27.03.1972). Acest tratat nu a presupus modificări în articularea Tratatelor Constitutive a Comunităților Europene, dar le-a precizat în vederea adaptării compoziției instituțiilor comunitare la noua situație creată de aderarea unor noi state;
- „Tratatul de modificare a unor dispoziții ale Protocolului asupra Băncii Europene de Investiții”, semnat la 10 iulie 1975. Acest tratat nu a introdus nici o altă modificare în redactarea Tratatelor Constitutive în afara celei din titlu;
- „Tratatul de modificare a unor dispoziții financiare ale Tratatelor ce instituie Comunitățile Europene și ale Tratatului ce instituie un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, semnat la 22 iulie 1975. Acest tratat a modificat serios (întărindu-le) competențele Parlamentului European în sfera bugetară, cât și sistemul de resurse proprii ale comunităților (așa cum se stabilise prin Decizia din 21 aprilie 1970), incluzându-se între acestea și posibilitatea reținerii unui procent din baza TVA – inițial de 1% – a fiecărui stat membru;
- „Decizia prin care se aprobă Actul referitor la alegerea reprezentanților în Adunarea Parlamentară prin sufragiu universal direct”, semnat la 20 septembrie 1976 (*JOCE/DOCE*, L278/8.10.1976). Această decizie a modificat redactarea Tratatelor Constitutive, deoarece membrii Parlamentului European nu mai erau desemnați de către parlamentele naționale;
- „Tratatul referitor la aderarea Republicii Elene la Comunitățile Europene”, semnat la Atena la 28 mai 1979. Acest tratat nu a presupus modificări în „articularea” Tratatelor Constitutive, în afara celor rezultate din adaptarea compoziției instituțiilor comunitare la noua situație creată prin aderarea Greciei;
- „Tratatul prin care se modifică Tratele Constitutive ale Comunităților Europene în ceea ce privește Groenlanda”, semnat la 13 martie 1984 (*JOCE/DOCE*, L29/1.02.1985). În esență, prin acesta se stabilește încetarea aplicării Tratatelor Constitutive în cazul Groenlandei;
- „Decizia referitoare la sistemul de resurse proprii ale Comunităților Europene”, din 7 mai 1985. Prin această Decizie s-a modificat sistemul de resurse proprii, așa cum se stabilise prin Decizia din 21 aprilie 1970;
- „Tratatul referitor la aderarea Regatului Spaniei și a Republicii Portugalia la Comunitățile Europene”, semnat la Lisabona și Madrid la 12 iunie 1985 (*JOCE/DOCE*, L302/

1. Ceea ce va face să existe patru instituții comunitare în loc de 12, câte ar fi rezultat dacă nu se realiza fuziunea.

15.11.1985). Acest tratat nu a modificat dreptul primar, în afara modificărilor derivate din adaptarea compoziției instituțiilor comunitare la situația creată după aderarea noilor membri;

- „Tratatul prin care se aprobă Actul Unic European”, semnat la 17 februarie 1986 la Luxembourg de către Germania, Belgia, Spania, Franța, Irlanda, Luxembourg, Olanda, Portugalia și Marea Britanie și la 28 februarie la Haga de către Danemarca, Grecia și Italia (*JOCE/DOCE*, L169/29.06.1987). AUE a modificat redactarea unor articole ale Tratatului Constitutiv al CEE, în scopul implementării Pieței Unice, începând cu 1 ianuarie 1993;
- „Decizia referitoare la sistemul de resurse proprii al Comunității Europene”, din 24 iunie 1988, prin care se modifică sistemul de resurse proprii stabilit prin Decizia de la 7 mai 1985;
- „Tratatul Uniunii Europene”, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992 (*JOCE/DOCE*, L224/31.08.1992). Prin acest tratat s-a creat Uniunea Europeană și s-a modificat redactarea Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene (formal, din acest moment, „Comunitățile Economice Europene” se vor numi „Comunități Europene”), astfel încât să poată fi implementată Uniunea Economică și Monetară. De asemenea, se avea în vedere adaptarea tratatelor la noile mecanisme de adoptare a deciziilor comune de către Consiliu și Parlamentul European¹;
- „Tratatul referitor la aderarea Norvegiei, Austriei, Finlandei și Suediei la Comunitățile Europene”, semnat la Corfu, la 24 iunie 1994 (*JOCE/DOCE*, L241/29.08.1994). Acest tratat a însemnat, în fapt, adaptarea articolelor Tratatului Uniunii și a celor trei Tratate Constitutive ale Comunităților Europene la situația creată de aderarea noilor membri²;
- „Decizia referitoare la sistemul de resurse proprii ale Comunităților Europene”, 31 octombrie 1994, prin care s-a modificat sistemul de resurse proprii conform Deciziei din 24 iunie 1988;
- „Tratatul de la Amsterdam” din 2 octombrie 1997, prin care se modifică Tratatul Uniunii Europene și Tratele Constitutive ale fiecăreia dintre cele trei comunități europene (*JOCE/DOCE*, C340/10.11.1997);
- „Tratatul de la Nisa”³, care pregătește UE din punct de vedere instituțional pentru marea aderare din 2004-2007;
- „Tratele de aderare ale Republicii Cehe, Slovaciei, Sloveniei, Ungariei, Letoniei, Lituaniei, Estoniei, Poloniei, Ciprului și Maltei”⁴, semnate la 24 aprilie 2003. Aceste tratate au însemnat în fapt adaptarea articolelor Tratatului Uniunii și a Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene la situația creată de aderarea noilor membri;
- „Tratele de aderare ale României și Bulgariei”⁵, semnate la 25 aprilie 2005. Aceste tratate au însemnat în fapt adaptarea articolelor Tratatului Uniunii și a Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene la situația creată de aderarea noilor membri.

1. La acest aspect ne vom referi pe larg în capitolele următoare.

2. Care, după cum știm, au fost în final doar trei, din cauza rezultatului negativ al referendumului din Danemarca.

3. SN 533/1/00 REV 1, Bruxelles, 22 decembrie 2000.

4. Consiliul European, „Concluziile Consiliului European”, Atena, 16.04.2003, www.eu.int.summ.

5. Bruxelles, DOC AA1/2/05-REV 2.

IV.2.2. *Dreptul derivat*

Dreptul derivat este format din totalitatea actelor normative adoptate de instituțiile comunitare în exercitarea competențelor atribuite lor de către Tratatul Constitutiv, în scopul atingerii obiectivelor.

Pentru demersul nostru, care nu este unul propriu-zis juridic, este important să vedem ce tip de decizii pot lua instituțiile comunitare pentru a-și exercita competențele.

În cazul CEE și EURATOM, puterea de decizie se manifestă prin intermediul a trei tipuri de acte normative:

- Regulamentul;
- Directiva;
- Decizia.

Respectivele dispoziții sunt adoptate de către Comisie sau Consiliu, ca urmare a unei propuneri a Comisiei. Ele au caracter de norme juridice obligatorii, și nu de simple Rezoluții sau Recomandări, cum ar fi în cazul general al dreptului internațional.

IV.2.2.1. *Regulamentul*¹

Are un caracter general, este obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil tuturor statelor membre. Constituie actul cel mai solemn și mai important din întreg blocul legislativ comunitar. El reprezintă principala sursă a dreptului secundar, nu atât prin numărul mare de sectoare pe care poate și trebuie să le regularizeze, ci mai ales pentru că este unica sursă de drept secundar ce permite autorităților comunitare să impună obligații sau să creeze drepturi cetățenilor statelor membre fără aprobarea guvernelor naționale.

În acest sens, în paragraful al doilea al art. 189 TCE, dar și în art. 161 TCEEA se prevede că: „Regulamentul va avea aplicabilitate generală. Va fi obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil fiecărui stat”.

Altfel spus, regulamentul este:

- general (Carton, 1991);
- obligatoriu pentru toți destinatarii, fie ei state membre sau autorități comunitare;
- direct aplicabil statelor membre, devenind automat parte a ordinii juridice statale.

Spre deosebire de ceea ce se întâmplă cu directivele (pentru CE și CEEA) și cu recomandările (pentru CECO/CECA), drepturile și obligațiile derivate din regulamente au efecte imediate în teritoriul fiecărui stat, fără a mai fi necesară adoptarea unor norme naționale care să dezvolte sau să facă aplicabil respectivul regulament. Norma națională poate clarifica regulamentul, dar nu îl poate împiedica. Aplicarea regulamentului se face de la intrarea sa în vigoare, și nu de la intrarea în vigoare a eventualei norme naționale referitoare la el. Regulamentul simbolizează „puterea europeană”, deoarece, prin el, Comunitatea dobândește dreptul de a legisla direct, fără intermediere națională.

1. Referitor la Regulamente, vezi TUE, art. G 94, 173, 180A, 184, 189-191, 205, 209; art. I 161-164, 179, 183; Protocol 3 (art. 34).

Ca o concluzie, putem spune că, în acele sectoare în care se legislează prin regulamente, se poate vorbi despre o adevărată delegare a suveranității dinspre statele membre spre CEE (Grabitz, 1984; Louis, 1989; Peter, 1994).

Regulamentul intră în vigoare la o dată prevăzută în textul său, iar dacă nu se precizează acest lucru, intră în vigoare automat la 20 de zile de la publicarea sa (art. 191 TCE și art. 162 TCEEA, în *JOCE/DOCE*, L [legislație]).

Putem avea:

- Regulamente de Bază¹;
- Regulamente de Aplicare sau Dezvoltare².

Regulamentele, conform art. 189 TCE, pot fi adoptate de către Consiliu și Comisie. În redactarea dată acestui articol în TUE se stabilește că regulamentele pot fi adoptate de Consiliu și PE, în comun. În practică, Regulamentele de Bază sunt cele elaborate de către Consiliu, iar cele de Aplicare sunt ale Consiliului sau ale Comisiei (art. 155 TCE sau 124 TCEEA).

Între regulament și directivă nu există ierarhie. Nici unul nu este subordonat juridic celuilalt, ci amândouă dreptului primar. Singura ierarhie este cea deja amintită între cele două tipuri de regulamente. Altfel spus, dacă ceva a fost regularizat prin directivă, aceasta nu înseamnă că nu va putea fi regularizat și prin regulament, sau invers³.

IV.2.2.2. *Directiva*⁴

Este obligatorie pentru toate statele membre, dar lasă la nivelul instanțelor naționale alegerea formei și a mijloacelor necesare atingerii obiectivelor impuse.

Directiva poate fi generală sau particulară, se adresează statelor membre și se aplică prin intermediul acestora.

Conform paragrafului 3 al art. 189 TCE și art. 161 TCEEA, „Directiva va obliga statul membru căruia i se adresează cu privire la rezultatul la care va trebui să ajungă, lăsându-i acestuia libertatea de a alege forma și mijloacele”.

Altfel spus, Directiva apare ca o „lege-cadru” pe care fiecare stat trebuie să o aplice, punând în vigoare, în acest sens, normele sale naționale.

În cazul Directivei, se poate vorbi despre o regularizare omogenă la nivelul UE, doar după intrarea sa în vigoare în toate statele membre⁵.

Doar adoptarea normelor interne duce la aplicarea Directivei, acestea urmând procedurile constituționale din fiecare țară.

Toate acestea demonstrează simplitatea aplicării unui regulament (aplicare directă) și caracterul complicat al Directivei.

1. Despre care am vorbit până acum.

2. Pe acestea le întâlnim atunci când se elaborează un Regulament pentru dezvoltarea normativă a celor dintâi.

3. Deși acest al doilea caz nu s-a întâlnit încă în practica comunitară.

4. Referitor la Directive, vezi TUE, art. G 33.7, 56.2, 57, 63.2, 64, 69, 87, 90.3; art. I 161-164; Protocol 14 (art. 2); Declarațiile 11 și 19.

5. Prin regularizări naționale subsecvente adoptării acesteia.

Directiva continuă însă să existe, fiind o expresie a suveranității statelor membre în anumite sectoare. Directiva este criticată astăzi, atât în sensul că, fiind uneori prea detaliată, nu lasă statului membru suficientă „libertate de mișcare” în raport cu dreptul intern, cât și în sensul că, dimpotrivă, fiind prea generală, lasă o marjă prea mare de manevră statelor, privând astfel Comunitatea de omogenitate și chiar împiedicând armonizarea legislativă la nivel comunitar.

Ca și regulamentul, Directiva poate acoperi orice domeniu, fiind considerată un mijloc de armonizare a legislațiilor naționale, în principal cele referitoare la Piața Internă.

Directiva este că nu are „caracter general”, ci „particular”. Directiva are un „destinatar” precis: unul, mai multe state sau toate statele membre. În măsura în care ea nu regularizează la nivel „general” și „abstract”, nu poate fi considerată ca având caracterul general al Regulamentului.

Aceasta nu înseamnă că Directiva nu ar fi angajantă, ci doar că generează o „obligativitate specială” prin care statul sau statele trebuie să-și modifice ordinea juridică internă în vederea aplicării acesteia. Prin urmare, Directiva nu este direct aplicabilă, altfel spus nu creează direct drepturi și obligații cetățenilor statelor cărora li se adresează.

Directivile sunt adoptate de către PE împreună cu Consiliul, de către Consiliu sau Comisie. În general, Consiliul este cel care elaborează Directive, în baza propunerilor Comisiei, prin unanimitate sau majoritate calificată.

Publicarea Directivelor în *JOCE/DOCE* nu presupune și aplicarea lor. Datorită caracterului normativ indirect al acestora, normele naționale ce dezvoltă Directiva sunt cele care regularizează, într-o țară sau alta, aplicarea propriu-zisă a Directivelor. Dată fiind această particularitate, putem avea situația în care un stat membru sau Comisia pot denunța un alt stat membru pentru nepunerea în aplicare a unei Directive¹.

IV.2.2.3. Decizia²

Este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii ei.

Este vorba despre un act individual, al cărui destinatar nu trebuie să fie neapărat un stat membru.

În art. 189 TCE și art. 161 TCEEA se semnalează că între actele normative care pot fi adoptate de către PE și Consiliu (împreună), Consiliu sau Comisie se află și Decizia. Conform paragrafului 4, Decizia „va fi obligatorie în toate elementele sale și direct aplicabilă”.

Spre deosebire de Regulament, decizia nu are un caracter general și abstract. Decizia poate fi considerată ca un document administrativ, adică un document cu valoare juridică limitată la un sector sau caz.

1. Pentru o discuție mai amplă referitoare la Directive, vezi Plender, R., și Perez Santos, J., 1985; Walbroek, M., 1983; Teitgen, P.H., 1978; Dubois, L., 1992; Vallejo Lobete, E., 1992; Emmert, F., Pereira de Azevedo, M., 1993; Frank Macera, B., 1995; Pelecha Zozaya, 1988, 1999.
2. Referiri la Decizii, vezi TUE, art. G 173, 189-192; art. H 14-15, 33; art. I 161-164; Protocol 3 (art. 34) și art. 4 (art. 15).

Alături de diferența deja enunțată față de Regulament (nu are caracter general), există și o alta : în timp ce Regulamentul se referă exclusiv la un stat, la mai multe sau la toate, decizia se poate referi și la entități nonstatale (de exemplu, societăți particulare).

Decizia se diferențiază și de Recomandări și Avize prin aceea că acestea nu sunt angajante. Există însă și Decizii (ale Consiliului) cu caracter general, ale căror efecte se aseamănă cu cele ale Regulamentelor sau ale Directivelor.

În categoria Deciziilor se înscriu normele adoptate (art. 189 TCE și art. 161 TCEEA) de către Comisie în virtutea competențelor proprii ale acesteia (art. 85, art. 89, art. 92, art. 93, art. 115 etc. ale TCE).

Conform art. 191 TCE și 163 TCEEA, Deciziile, ca și Directivele au efect începând cu notificarea acestora celor interesați, fără a fi necesară publicarea în *JOCE/DOCE*, scopul acesteia fiind exclusiv informativ.

Conform art. 190 TCE și art. 162 TCEEA, Directivele, la fel ca și Regulamentele sau Deciziile, trebuie motivate. Motivarea Deciziilor trebuie să fie mai detaliată, dat fiind faptul că, neavând un caracter general, ele nu pot afecta funcționarea de ansamblu a Uniunii (Entrena Cuesta, 1980).

IV.2.2.4. *Acte neangajante de drept derivat :*

Recomandări, Avize, Rapoarte, Poziții și Acțiuni Comune

Recomandări, Avize, Rapoarte¹

Independent de normele juridice angajante, Consiliul și Comisia pot adopta norme neangajante, a căror forță politică diferă în funcție de gradul de integrare a respectivei activități comunitare. Este vorba despre Avize sau Recomandări, al căror conținut, după cum indică Tratatul de la Roma, nu sunt obligatorii pentru statele membre.

La acestea se referă art. 189 TCE și art. 161 TCEEA. La rândul său, art. 190 TCE arată că „Regulamentele, Directivele și Deciziile adoptate în comun de către PE și Consiliu, cât și Regulamentele, Directivele sau Deciziile adoptate de către Consiliu sau Comisie trebuie motivate și trebuie să se refere la Recomandări/Propuneri sau Avize”. Altfel spus, Recomandarea sau Avizul sunt anterioare adoptării de acte normative obligatorii, precum Regulamentele, Deciziile sau Directivele. Trebuie să mai spunem că, deși nu sunt obligatorii, ele „delimitează subiectul” care urmează a fi regularizat prin actele angajante, ceea ce le conferă o deosebită relevanță. În timp ce Avizele au mai degrabă un caracter tehnic, Recomandările constituie un instrument utilizat pentru a „provoca” statele membre în adoptarea de atitudini față de problematica specifică diferitelor sectoare comunitare.

1. Referitor la Avize, vezi TUE, art. G 108A, 171, 175, 188C, 189-190, 198, 198C, 228; art. H 14-15, 21; art. I 107D, 108, 143, 146, 161, 170; art. O; Protocol 3 (art. 4, 34, 44), Protocol 4 (art. 10 și 15.2). Pentru Recomandări, vezi TUE, art. G 103, 104C, 108A, 109K, 128, 175, 189, 228; art. H 14-15, 21, 33; art. I 146, 171; art. J 7; art. K 6; Protocol 3 (art. 34, 41), Protocol 4 (art. 5, 10, 15). Pentru Rapoarte, vezi TUE, art. D, G 109B, 138E, 140, 156, 188C, 206; art. H 17, 20D, 24, 45C, 78.8; art. I 107D, 115, 125, 160C, 180.3; Protocol 3 (art. 15), 4 (art. 7, 11), 14bis (art. 7); Declarația 14, 19, 21.

Rapoartele informează asupra unor teme punctuale, precum stadiul îndeplinirii angajamentelor rezultate din negocierile de aderare („Rapoartele de țară”) sau al îndeplinirii angajamentelor asumate prin Tratatul de Aderare („Raportul de monitorizare”). Este vorba despre un document tehnic care, uneori, nici măcar nu conține propuneri¹.

Poziții și Acțiuni Comune

Dreptul derivat există numai pentru CEE, CECO/CECA și CEEA. Când este vorba despre un obiectiv al Tratatului Uniunii Europene aflat în afara zonei de influență a CEE, CECO/CECA sau CEEA, acesta nu poate fi realizat prin adoptarea de Regulamente, Directive sau alte acte tipice dreptului derivat. Având în vedere că UE (în afara CEE-CECO/CEEA-CECA) este mai degrabă o organizație internațională clasică (acționând mai mult pe baza cooperării decât a integrării), nu trebuie să ne mire că, pentru a atinge obiective UE care nu sunt și ale CEE-CECO/CECA-CEEA (PESC, de exemplu), nu s-a prevăzut ca UE să adopte acte comunitare de tipul celor anterior menționate.

De aceea, în acest caz (PESC sau JAI), Consiliul poate adopta Poziții sau Acțiuni Comune, conform art. J2-J3, pentru PESC, și K3, pentru JAI.

„Pozițiile Comune” reprezintă acorduri ale Consiliului Uniunii, acestea determinând apoi comportamentul statelor membre. Conform art. J2, „statele membre vor veghea pentru ca politica lor națională să fie conformă cu Pozițiile Comune”.

Pozițiile Comune urmăresc garantarea atingerii unui obiectiv comun prin coordonarea politicilor naționale ale statelor membre.

„Acțiunile Comune” sunt acorduri ale Consiliului Uniunii (adoptate în conformitate cu orientările Consiliului European), având ca scop identificarea și adoptarea măsurilor concrete necesare atingerii unui obiectiv. În acordul prin care Consiliul adoptă o Acțiune Comună se stabilește și forma (majoritate simplă, calificată sau unanimitate) în care Consiliul va adopta Deciziile de executare a acesteia.

IV.2.2.5. *Dreptul derivat în Tratatul CECO/CECA*

Toate actele normative enumerate până aici sunt specifice CEE și CEEA și sunt reglementate prin art. 189 TCE și art. 161 TCCEA.

În ceea ce privește actele normative ale CECO/CECA, acestea erau diferite de cele ale CEE și CEEA :

- Deciziile erau obligatorii în toate elementele ;
- Recomandările erau obligatorii în privința obiectivelor, dar facultative în alegerea de către „destinatari” a mijloacelor.

Dacă ar fi să facem o comparație cu actele normative tipice CEE și CEEA, observăm că :

- Deciziile CECO/CECA corespundeau Regulamentelor și Deciziilor CEE ;
- Recomandările CECO/CECA corespundeau Directivelor CEE și CEEA.

1. Este cazul „Raportului de țară al României”, din decembrie 2004, când Comisia Europeană nu a făcut în final obișnuita recomandare de încheiere a negocierilor de aderare, lăsând la latitudinea Consiliului European să decidă sau nu o asemenea măsură.

În plus, Comisia CECO/CECA (Înalta Autoritate) formula Avize neangajante.

În cazul CECO/CECA, dreptul derivat prezenta anumite particularități față de CEE și CEEA, determinate în principal de anterioritatea Tratatului CECO/CECA față de Tratatul CEE și CEEA¹. Astfel, art. 14 TCECA stabilea că, „pentru îndeplinirea misiunii sale, Înalta Autoritate va lua Decizii, va formula Recomandări și va emite Avize, în condițiile prevăzute de Tratat. Deciziile vor fi obligatorii în toate elementele. Recomandările vor obliga în privința obiectivelor, dar vor lăsa destinatarilor lor să stabilească mijloacele cele mai potrivite pentru atingerea lor. Avizele nu vor fi obligatorii. Când Înalta Autoritate nu este abilitată să ia Decizii, va putea să se limiteze la formularea de Recomandări”.

La prima vedere, se creează impresia că, în practică, aveam Decizii (acte individuale) și Recomandări (similare Directivelor CEE-CEEA). În realitate, dreptul derivat al CECO/CECA opera cu cinci tipuri de acte normative:

- Decizii generale;
- Decizii individuale;
- Recomandări generale;
- Recomandări individuale;
- Avize.

Decizia CECO/CECA

Deciziile Generale erau norme cu caracter general, obligatorii în toate elementele și care regularizau situații abstracte. Ca efecte, erau asemănătoare Regulamentelor CEE-CEEA. Odată publicate, Deciziile CECO/CECA deveneau obligatorii.

Deciziile Individuale CECO/CECA coincideau, în fond, cu Deciziile CEE-CEEA, fiind acte concrete prin intermediul cărora instituția comunitară – în cazul CECO/CECA, Comisia (succesoarea Înaltei Autorități) – aplica o normă de drept comunitar unei entități concrete.

Recomandarea CECO/CECA

Cum am văzut deja, existau Recomandări Generale și Individuale. În practică însă, Recomandările CECO/CECA erau generale, adresându-se statelor membre. Motivarea unei Recomandări trebuia să fie chiar și mai detaliată decât cea prevăzută pentru Deciziile adoptate conform art. 189 CEE și 161 CEEA. Motivarea Deciziilor apărea normativizată în art. 15 TCECA și avea ca obiectiv garantarea securității juridice a destinatarilor².

1. În multe cazuri însă diferențele sunt mai degrabă terminologice decât de fond.

2. Aceștia aveau dreptul să știe, de fapt și de drept, pe ce se baza Comisia când adopta actul în cauză.

Publicarea, notificarea și intrarea în vigoare a dreptului derivat CECO/CECA

În legătură cu intrarea în vigoare a actelor de drept derivat CECO/CECA, art. 15 TCECA preciza că „Deciziile și Recomandările, când au un caracter individual, obligă partea interesată începând cu notificarea. În celelalte cazuri, sunt aplicabile prin simpla lor publicare”.

Recomandările Generale CECO/CECA, spre deosebire de Directivele CEE și CEEA cu care semănau, nu intrau în vigoare odată cu notificarea lor destinatarilor, ci odată cu publicarea în *JOCE/DOCE*. În ceea ce privește efectul direct al Recomandărilor CECO/CECA, acesta era similar celui al Directivelor CE.

IV.2.2.6. Concluzii asupra dispozițiilor normative ale Comunităților

Cele prezentate mai sus pot fi sintetizate astfel :

CECO/CECA	CEE/CE	CEEA
Art. 14 TCECA	Art. 189 TCE	Art. 161 TCEEA
Decizii generale	Regulamente	Regulamente
Recomandări	Directive	Directive
Decizii individuale	Decizii	Decizii
Avize	Recomandări și Avize	Recomandări și Avize

Nu putem încheia această prezentare fără a stabili că dreptul comunitar creează norme superioare celor naționale (art. G 191, 192, TUE ; Declarația 19), statele membre angajându-se să cedeze Comunității supravegherea aplicării corecte a acestor reguli¹.

IV.2.3. Jurisprudența

IV.2.3.1. Considerații generale

Jurisprudența Comunităților constituie o sursă esențială a dreptului comunitar. Prin jurisprudența sa, Curtea de Justiție completează și precizează, în numeroase aspecte, dispozițiile tratatelor, asigurând totodată respectarea acestora.

Curtea de Justiție a Comunităților Europene este instituția comunitară căreia tratatele i-au încredințat misiunea de a veghea pentru corecta interpretare și aplicare a dreptului comunitar.

În acest sens, așa cum se arată în art. 164 TCE, „Curtea de Justiție va garanta respectarea Dreptului în interpretarea și aplicarea Tratatului”. Art. 136 TCEEA spune același lucru, iar art. 31 TCECA arată, în același sens : „Curtea de Justiție va garanta

1. Asupra capacității juridice a Comunității, vezi TUE, art. G 210-211 ; art. H 6 ; art. I 184-185.

respectarea Dreptului în interpretarea și aplicarea Tratatului și a regulamentelor de punere în aplicare a acestuia". Chiar dacă veghează exclusiv asupra interpretării unitare a dreptului comunitar astfel încât să fie garantată înțelegerea sa omogenă de către diferite tribunale naționale, Curtea de Justiție nu este singura instituție care garantează corecta aplicare a dreptului comunitar. Comisia, de exemplu, are și ea atribuții în garantarea aplicării corecte a legislației comunitare, motiv pentru care și este considerată „garantul Tratatelor”.

În practică, Curtea de Justiție interpretează și urmărește nu numai aplicarea dreptului primar, ci și a celui derivat și a jurisprudenței.

Curtea de Justiție este comună celor trei Comunități. În acest sens, încă din 1957 la Roma, a fost semnată „Convenția asupra unor instituții comune ale Comunităților Europene”, care prevedea ca instituțiile Curții la care se refereau TCEE și TCEEA să fie aceleași și ca această Curte comună să o înlocuiască pe cea a CECO/CECA. Dispozițiile celor trei tratate referitoare la Curte nu au fost însă armonizate și nici protocoalele referitoare la statutul Curții, ceea ce înseamnă că, de fapt, competențele acestora nu sunt aceleași atunci când acționează conform TCE, TCECA sau TCEEA¹.

IV.2.3.2. *Natura juridică a Curții de Justiție a Comunităților Europene*

Pentru a înțelege acest aspect, trebuie mai întâi să analizăm caracteristicile principale ale Curții de Justiție a Comunităților Europene:

- Curtea de Justiție aplică o jurisdicție de „unică instanță”, principiu încă valabil chiar dacă există și Curtea de Primă Instanță, deoarece, față de aceasta, Curtea de Justiție nu joacă rolul unei „a doua instanțe”;
- jurisdicția Curții de Justiție este obligatorie în raport cu ceea ce se întâmplă cu Tribunalele Internaționale clasice²;
- Curtea de Justiție are deci o jurisdicție exclusivă, nici o altă instanță națională sau internațională neputându-se pronunța în legătură cu sectoarele care sunt de competența sa;
- față de Tribunalele Internaționale, Curtea de Justiție este obligată să se pronunțe asupra acelor sectoare care sunt de competența sa, neputând să invoce – în cazul în care nu ar dori să se pronunțe – eventualele lacune ale tratatelor. Într-un asemenea caz, este obligată să se refere în sentință la principiile generale ale tratatelor;
- în anumite cazuri, și „particularii” se pot adresa Curții de Justiție³;
- deciziile Curții de Justiție sunt obligatorii, având forță executorie în teritoriul statelor membre (conform art. 44, 92 TCECA; art. 187, 192 TCE; art. 159, 164 TCEEA);
- Jurisdicția Curții de Justiție este una specială, Curtea având competențe doar în sectoarele regularizate de dreptul comunitar.

Toate acestea ne îndrituiesc să afirmăm că, chiar dacă prin unele competențe pare a avea o „natură juridică administrativă”, iar prin altele o „natură juridică internațională

1. Această caracteristică o întâlnim, de altfel, în cazul tuturor instituțiilor comune, deoarece unificarea instituțională din 8 aprilie 1965 nu a însemnat și unificarea Comunităților, competențele acestor instituții unificate variind deci în funcție de cadrul legislativ specific fiecărei Comunități Europene.

2. Nu este vorba despre o acceptare voluntară, ci impusă.

3. Față de situația Tribunalelor Internaționale, unde interlocutori sunt doar statele.

clasică”, Curtea de Justiție poate fi mai degrabă asimilată jurisdicției de tip „contencios administrativ și constituțional”.

IV.2.3.3. Componenta Curții de Justiție

Dreptul primar se referă la judecători, avocați generali și secretari. Art. 165 TCE, art. 32 TCECA și art. 137 TCEEA stabileau că „instituția Curții” era formată din 15 judecători¹. La ora actuală avem 27 de judecători, ca urmare a aderării, în mai 2004, a altor 10 state² și a celei de la 1 ianuarie 2007 a celorlalte două, România și Bulgaria.

Conform art. 165 TCE, art. 32 TCECA și art. 137 TCEEA, se permite Consiliului să modifice numărul judecătorilor, prin unanimitate și la propunerea Curții. Este una dintre puținele situații în care Consiliul poate modifica dreptul primar nu la propunerea Comisiei, cum este normal, ci a Curții de Justiție.

Judecătorii nu sunt numiți de Consiliu, ci, de comun acord, de către statele membre. Judecătorii, ca și comisarii, nu reprezintă statele membre, ci sunt independenți. În acest caz, se merge chiar mai departe decât în cazul Comisiei³: neprecizându-se nimic despre originea lor națională, aceștia pot fi chiar și din terțe țări. Aceasta este situația judecătorilor Curții din punct de vedere doctrinar, în practică însă existând câte un judecător provenit din fiecare stat membru.

La început, majoritatea problemelor se tratau în Plenul Curții de Justiție. Ulterior, au apărut „Completele de trei” sau „cinci”, conform art. 165, 32 și 137 TCE, TCECA, respectiv TCEEA. Nu pot fi judecate însă decât în plen chestiunile legate de state și instituții, cât și cele descrise în art. 41, 177 și 150 TCECA, TCE și TCEEA. Odată cu apariția Curții de Primă Instanță, Plenul a devenit excepția, iar regula o constituie instanțele reduse.

Curtea de Justiție este asistată de „avocați generali”, care, conform art. 32bis, 166 și 138 TCECA, TCE și TCEEA, sunt cei „care prezintă public, imparțial și independent «concluzii motivate» asupra subiectelor aflate pe rol”. În practică, concluziile acestora atrag o „propunere de rezoluție”, ceea ce a făcut ca figura avocatului general să fie considerată ca o „primă instanță”⁴. În plus, avocații generali participă la dezbaterile Curții de Justiție, fără a avea însă drept de vot. Ca și judecătorii, avocații generali nu reprezintă state, nici instituții comunitare. În practică însă, posturile se repartizează între statele mari și cele mici și mijlocii.

Art. 32.3, 167 și 139 ale TCECA, TCE, respectiv TCEEA stabilesc criteriile după care se numesc judecătorii și avocații generali, acestea fiind exclusiv profesionale.

Judecătorii și avocații generali sunt independenți față de:

- instituțiile comunitare;
- statele membre.

1. La început era formată din șapte, apoi au fost nouă (odată cu integrarea, în 1973, a Danemarcei, Marii Britanii și Irlandei), 11 (în 1981, odată cu integrarea Greciei) și 13 (în 1986, odată cu integrarea Spaniei și Portugaliei). Numărul de 15 s-a stabilit în 1995, odată cu integrarea Finlandei, Suediei și Austriei.
2. Așa cum arătam, Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Cehia, Slovacia, Slovenia, Ungaria, Cipru și Malta.
3. Unde se stabilește câți comisari pot fi din fiecare stat membru.
4. Odată cu apariția Curții de Primă Instanță, dezbaterile asupra acestui subiect este mai vie ca oricând.

În plus, pe timpul desfășurării mandatului, atât unii, cât și ceilalți nu pot exercita funcții publice și administrative și nici nu pot desfășura activități private. Nu în ultimul rând, sunt inamovibili și au imunitate în raport cu deciziile luate pe timpul cât au fost judecători, respectiv avocați generali.

Aceștia sunt numiți pe șase ani. Oricare judecător sau avocat general poate fi reales, fără nici o limitare în privința numărului mandatelor. Președintele Curții este ales prin majoritatea calificată a membrilor acestuia, pentru un mandat de trei ani, iar președinții de instanțe și avocatul general, pentru mandate de câte un an.

Pentru importanța sa practică, o mențiune specială o merită funcția pe care o îndeplinește Curtea de Justiție atunci când trebuie să se pronunțe asupra interpretării sau validității dispozițiilor de drept comunitar¹. Cooperarea dintre Curtea de Justiție și Tribunalele Naționale permite astfel asigurarea unei aplicări uniforme a dreptului comunitar și formarea unei jurisprudențe europene coerente².

IV.2.4. *Aplicarea dreptului comunitar*

IV.2.4.1. *Considerații generale*

Responsabilitatea pentru aplicarea tratatelor cade în seama Comisiei și a Consiliului. Cum am văzut deja, organele comunitare sunt competente să aprobe Regulamente, Directive, Decizii. Dar, independent de acestea, Comisia și Consiliul sunt investite cu o competență generală ce le permite să asigure aplicarea tratatelor :

- în primul rând, tratatele recunosc Comisiei o „putere generală de informare” ;
- prin Recomandări, organele comunitare pot să informeze, să expertizeze sau să conducă activitatea statelor membre ;
- în același timp, instituțiile comunitare dispun de puterea de a autoriza, aproba sau nega unele decizii adoptate de către statele membre ;
- de asemenea, aparține competenței comunitare posibilitatea de a întreprinde diferite acțiuni care nu conduc neapărat la adoptarea de norme juridice, precum aceea de a lua decizii având efecte individuale.

Organele comunitare pot flexibiliza aplicarea conținutului tratatelor, ele fiind cele care pot interpreta tratatele, și nu statele membre.

CEE dispune de anumite puteri în raport cu statele care nu-și respectă obligațiunile. În acest sens, organele comunitare au competențe în aplicarea de sancțiuni administrative, permițând celorlalte state membre să adopte măsuri împotriva statului responsabil de comiterea unei infracțiuni. În fine, refuzul unui stat de a se achita de obligațiile ce-i revin poate atrage o sancțiune juridică. În practică nu există însă suficiente mijloace pentru a obliga statele membre să îndeplinească respectiva sancțiune, măsurile economice rămânând cel mai des utilizate.

1. În cazul CECO/CECA, doar asupra validității deliberărilor Comisiei și ale Consiliului.
 2. Despre Curtea de Justiție, vezi Boulouis, V.J., , 1984 ; Philip, C., 1983 ; Megret, J., 1983 ; Garcia de Enterría, Gonzales Campos, 1986 ; Rasmussen ; H., 1984 ; Albert, S., 1986 ; Gori, P și Jung, H., 1986 ; Van Reepinghen, Ch., Orianne, P., 1961 ; Barau, A., Vandersanden, G., 1977 ; Silva de la Peurta, R., 1992 ; Francisco Pelecha Zozaya, 1999.

Normele dreptului comunitar există pentru a fi aplicate, la fel ca normele oricărui sistem juridic, acestea presupunând :

- în unele cazuri, dezvoltări normative ale dispozițiilor de caracter general ;
- în altele, adoptarea de hotărâri administrative concrete, în baza normelor generale.

Se poate afirma că activitatea Curții de Justiție se desfășoară, în bună parte, pentru a veghea asupra compatibilității dintre comportamentul diferitelor entități implicate și *acquis*-ul comunitar.

Referindu-ne la doctrină, observăm că aplicarea dreptului național nu ridică probleme, deoarece administrațiile naționale sunt cele care aplică normele elaborate de către parlamentele respectivelor state. Pot apărea unele probleme în cazul federațiilor, aici fiind vorba despre norme elaborate de către parlamentele naționale – adică de norme de drept aplicabile unui teritoriu, care însă nu au fost elaborate la nivelul respectivului teritoriu.

Aceleași probleme se întâlnesc și atunci când este vorba despre statele membre în raportul lor cu norme stabilite la nivel comunitar. În acest caz, *acquis*-ul juridic al CE, dreptul comunitar, poate fi aplicat direct de către instituțiile comunitare (Consiliu, Comisie sau Curte) sau poate fi aplicat de către administrațiile statelor membre. Acesta este cazul în care administrațiile statelor membre aplică în teritoriul lor un drept care nu este al lor sau care nu reprezintă dreptul lor național.

IV.2.4.2. *Aplicarea dreptului comunitar la nivel național*

Dreptul comunitar este aplicat, în mare măsură, de către fiecare stat prin administrația sa internă. La această situație s-a ajuns nu numai din motivele de doctrină prezentate mai sus. În primul rând, implementarea dreptului comunitar în formă directă de către instituțiile comunitare în toate statele membre reprezenta o imposibilitate practică, o asemenea întreprindere depinzând de capacitatea materială și umană a Comunităților. În plus, niciodată UE și Comunitățile Europene nu au avut în vedere o creștere a bugetului în acest scop. Această situație o întâlnim codificată în art. 5 TCECA, unde se arată că „instituțiile Comunității își vor exercita activitățile cu un aparat redus, în strânsă cooperare cu cei interesați”. Art. 57 TCECA face referiri directe la cooperarea cu guvernele și serviciile publice. În ceea ce privește TCE, art. 5 arată că statele membre vor adopta toate măsurile generale și particulare necesare îndeplinirii obligațiilor derivate din tratate sau rezultate din deciziile instituțiilor Comunității : „Statele membre vor facilita instituțiilor comunitare îndeplinirea misiunii lor”. Aceasta înseamnă, de fapt, că administrațiile naționale sunt cele care, în general, aplică dreptul comunitar.

Este la fel de adevărat și că Tratatul CE prevede : „instituțiile comunitare sunt cele chemate să exercite competențele comunitare”. Astfel, articolele 7, 89.1, 85-86, 90.3, 94, 205 și 213 TCE stabilesc că este de competența Comisiei, în cooperare cu autoritățile statelor membre, să vegheze la aplicarea normelor comunitare.

Având în vedere progresivitatea integrării, putem considera că, pe măsură ce respectivul proces va evolua, se va extinde și aplicarea directă a dreptului comunitar de către instituțiile comune. În practică nu este încă exact așa ; art. 42 TUE, după ce semnalează că dreptul comunitar este direct aplicabil, arată că, în afara competențelor atribuite Comisiei, „aplicarea dreptului comunitar va fi asigurată de către autoritățile statelor membre”. O lege organică va determina modalitățile prin care Comisia va veghea la

aceasta. Statele naționale vor trebui deci să se ocupe de aplicarea dreptului Uniunii, în cele mai multe cazuri. Altfel spus, în majoritatea cazurilor, dreptul Uniunii nu se va aplica prin organele comunitare, ci prin administrațiile naționale, administrația comunitară – Comisia – urmărind mai mult „cazurile de neaplicare a acestuia sau de aplicare defectuoasă a sa”. Ca o excepție, instituțiile comunitare aplică direct dreptul comunitar, atunci când există referiri explicite în acest sens.

Nici măcar în cazul unor politici cu un mare grad de integrare/coeziune, precum politica agricolă, aplicarea directă nu este în mâinile Comisiei. Fiecare stat se angajează să aplice PAC, gestiunea, inspecția și strângerea fondurilor revenind statelor. La fel se întâmplă și în cazul politicii comerciale.

IV.2.4.3. *Aplicarea dreptului comunitar la nivelul instituțiilor comunitare*

Aplicarea directă a dreptului Comunitar de către instituțiile comunitare se reduce la cazurile în care respectiva exigență apare explicit în dreptul primar. Inexistența unei administrații comunitare teritoriale, deși există una centrală, face să se recurgă la aplicarea indirectă a dreptului comunitar de către administrațiile naționale.

Instituția comunitară căreia îi corespunde aplicarea dreptului comunitar este Comisia, iar Consiliul este instituția care adoptă actele normative ce dezvoltă dreptul primar. În acest sens, articolele 145 și 155 TCE prevăd: „Consiliul va atribui Comisiei competența de a executa normele pe care le stabilește”.

Altfel spus:

- Consiliul adoptă actele normative care dezvoltă dreptul primar;
- Comisia adoptă regulamentele de aplicare a acestora, dar și deciziile executive (materiale) care se impun¹.

IV.2.4.4. *Principiul autonomiei instituționale și procedurale*

Când aplicarea dreptului comunitar cade în seama administrațiilor naționale (și asta în majoritatea cazurilor), principiul este acela că administrațiile naționale îl aplică, prin instituții proprii, în acord cu normele lor procedurale. Acesta este principiul „autonomiei instituționale și procedurale”.

Neexistând un drept de procedură propriu, dreptul comunitar se aplică în fiecare stat după propriile norme de procedură.

Existența acestei situații poate duce, desigur, la un paradox: acela că, existând un drept comunitar omogen, există și aplicări eterogene, deci cazuri diferite în Comunitățile Europene, situație incompatibilă cu prevederile art. 7 TCE. Aplicarea dreptului comunitar prin intermediul normelor procedurale naționale este posibilă și corectă atâta vreme cât nu se produc aplicări neuniforme (discriminări) ale acestuia.

1. Autorizări sau nu de fuziuni, sancțiuni, buget comunitar etc.

IV.2.5. Drept comunitar vs drept național

IV.2.5.1. Supremația dreptului comunitar

Dreptul CE și dreptul intern al diferitelor state membre apar ca sisteme juridice autonome și distincte, chiar dacă condiționate de repartizarea competențelor, stabilită și garantată de către tratate.

Așadar, relațiile dintre dreptul comunitar și dreptul național nu se bazează doar pe „principiul ierarhiei”, ci și pe cel al „competențelor”.

Teoretic lucrurile stau astfel, în practică însă :

- competențele între CE și statele membre nu apar întotdeauna repartizate cu claritate ;
- în multe cazuri, deciziile adoptate de către instituțiile comunitare trebuie dezvoltate legislativ în conformitate cu ordinea juridică națională (de exemplu, directivele) ;
- în general, deciziile adoptate de către instituțiile comunitare se pun în practică prin administrațiile naționale conform ordinii lor juridice ;
- chiar *acquis*-ul comunitar se pune în aplicare în interiorul fiecărui stat membru prin norme naționale de aplicare a acestuia.

Altfel spus, în practică relațiile dintre dreptul comunitar și cel național se bazează în special pe principiul competenței, deși ar trebui să se bazeze și pe cel al ierarhiei.

Ca principiu general, se cunoaște că dreptul internațional (deci supranațional) este prevalent în raport cu cel național. În acest sens, art. 5 TCE obligă „statele membre să adopte toate măsurile necesare asigurării îndeplinirii obligațiilor derivate din tratat sau din actele adoptate de către instituțiile comunitare și să se abțină de la adoptarea oricăror măsuri care să pună în pericol realizarea finalităților tratatelor CE”. Altfel spus, statelor membre le este interzis să adopte un act normativ intern incompatibil cu cele comunitare, deoarece ar atrage aplicarea diferită a respectivului *acquis* la nivelul statelor membre, ceea ce ar duce la o gravă discriminare incompatibilă cu art. 7 TCE.

„Supremația” dreptului comunitar este progresivă, pe măsura comunitarizării sectoarelor și a extinderii aplicabilității sale, altfel spus pe măsura transferului de competențe de la state la Uniune și Comunități. O normativă națională care ar fi incompatibilă cu normele comunitare nu numai că ar fi inaplicabilă, dar nici măcar nu ar obliga autoritățile naționale să pună în mișcare procedurile naționale de modificare a ordinii interne. Mai mult decât atât, normele interne trebuie interpretate în funcție de litera și spiritul normelor comunitare pe care le dezvoltă.

IV.2.5.2. Dreptul comunitar și constituțiile statelor membre

Competențele Comunităților Europene își au rațiunea de a fi în Tratatul Constitutiv. Acestea le recunosc Comunităților competențe în scopul realizării telurilor pe care tratatele și le stabilesc. Se poate observa că o asemenea fundamentare juridică se regăsește și în constituțiile statelor membre – state suverane –, acestea prevăzând autolimitările pe care, în exercitarea suveranității lor, și le impun ca urmare a transferării anumitor competențe instituțiilor comunitare. În această logică, dreptul comunitar nu ar trebui să fie incompatibil cu cel național. În cazul unei contradicții între dreptul comunitar și vreun articol al constituției unui stat membru, dreptul comunitar va prima față de cel național, conform Sentinței (6/64)(29) TJCE, din 15 iulie 1964.

Pentru a se evita astfel de probleme, prin Declarația Comună a PE, Consiliului și Comisiei (5 aprilie 1977) și Declarația Comună a șefilor de stat sau guvern ai statelor membre (7-8 aprilie 1978) se recunoaște că nivelul de protecție al drepturilor fundamentale pe care îl acordă dreptul comunitar nu este inferior celui pe care îl acordă constituțiile statelor membre (Mangas Martin, 1986a ; Joliet, 1986 ; Hallstein, 1970 ; Docavo Alberti, 1994).

IV.2.6. *Dreptul comunitar și aderarea la UE*

Aderarea noilor state la Comunitate a presupus acceptarea de către acestea a *acquis*-ului comunitar, adică acceptarea totalității dispozițiilor, de rang mai mare sau mai mic, care constituie ordinea juridică comunitară.

Condițiile de aplicare ale acestui bloc legislativ au fost stabilite prin dispozițiile Tratatelor de Aderare ale acestor țări la Comunitățile Europene. Aceste tratate conțin dispoziții referitoare la aplicarea dreptului comunitar în noile state membre. În plus, Tratatetele de Aderare conțin principii și măsuri de adaptare a tratatelor și a Deciziilor adoptate cu acest prilej de către instituțiile comunitare, măsuri tranzitorii, cât și dispoziții referitoare la punerea în aplicare a tratatelor.

În ceea ce privește principiile, toate Tratatetele de Aderare conțin ideea generală că, încă din momentul aderării, noile state membre se supun Tratatelor și Deciziilor luate pentru aplicarea acestora. Altfel spus, noile state membre își asumă obligațiile intra-comunitare, cât și angajamentele externe ale Comunității.

Fără îndoială, admiterea de noi membri a presupus adaptarea conținutului tratatelor. În general, respectivele modificări se referă la :

- alcătuirea instituțiilor comunitare ;
- distribuția voturilor ;
- regulile „majorității” ;
- contribuția la bugetul comunitar¹.

Aplicarea ordinii juridice comunitare nu se face dintr-odată, noii membri dispunând de perioade tranzitorii².

1. În cazul extinderii spre PECOS, în afara contribuției la bugetul comunitar restul, aspectelor erau soluționate prin Tratatul de la Nisa ce realizase reforma instituțională din perspectiva extinderii 2004-2007.
2. În cazul primei extinderi, a fost vorba despre o perioadă de tranziție de cinci ani, care s-a finalizat la 31 decembrie 1977. În cazul Greciei, perioada a fost de cinci ani, iar pentru libera circulație a muncitorilor, cât și pentru unele produse agricole a fost de șapte ani. În cazul Spaniei și Portugaliei, perioada de tranziție a fost de șapte ani, cu excepția unor produse agricole și a pescuitului, unde a fost de zece ani. În cazul ultimelor 10 state, dar și al României sau Bulgariei, este vorba despre mai multe perioade tranzitorii decât de obicei, situație care protejează deopotrivă noile și vechile state membre.

Universitatea din București Facultatea de Științe Politice Economie și Științe Administrative

Partea a II-a

Instituții și proces decizional

- Noțiunea de instituție
- Funcționarea instituțiilor
- Rolul instituțiilor
- Instituțiile și procesul decizional
- Instituțiile și procesul decizional
- Instituțiile și procesul decizional

1. Noțiunea de instituție
Instituția este o entitate socială care are o funcție specifică în societate și care este recunoscută ca atare de membrii săi. Instituțiile sunt structuri organizate care au o durată de viață îndelungată și care sunt subiecte de drept. Ele pot fi clasificate în funcție de domeniul de activitate în care operează: instituții politice, economice, culturale, etc.

2. Funcționarea instituțiilor
Funcționarea instituțiilor este un proces complex care implică interacțiunea dintre diferite componente ale instituției. Acest proces este influențat de factori interni și externi, precum și de contextul social și economic în care instituția operează.

3. Rolul instituțiilor
Instituțiile au un rol crucial în societate, deoarece ele sunt responsabile pentru menținerea ordinii și a stabilității sociale. Ele contribuie la dezvoltarea economică și culturală a societății și la protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

4. Instituțiile și procesul decizional
Procesul decizional este un proces complex care implică luarea de decizii în cadrul unei instituții. Acest proces este influențat de numeroși factori, precum și de structura și funcționarea instituției. Instituțiile au un rol crucial în procesul decizional, deoarece ele sunt responsabile pentru luarea de decizii care afectează întreaga societate.

1. Rolul instituțiilor în societate
2. Funcționarea instituțiilor
3. Rolul instituțiilor în procesul decizional
4. Instituțiile și procesul decizional
5. Instituțiile și procesul decizional
6. Instituțiile și procesul decizional

Capitolul V

Sistemul instituțional

V.1. Introducere

Așa cum arătam, obiectivele Comunităților Europene trebuie atinse prin intermediul unor entități numite *instituții comunitare*. Chiar dacă există și alte organisme menite să dezvolte funcții în acest sens, chiar dacă statele membre au și ele obligații de acest fel, instituțiile comunitare sunt cele responsabile direct.

Aceste instituții sunt :

- Parlamentul European ;
- Comisia Europeană ;
- Consiliul ;
- Curtea de Justiție ;
- Curtea de Conturi ;
- Banca Centrală Europeană.

Codificarea acestei „ordini instituționale” o găsim în art. 4 TCE, art. 3 TCEEA și art. 7 TCECA.

Mai trebuie spus că vorbim despre „instituții comune”; având „competențe diferite”, în funcție de tratatul (CECO/CECA, CEE, CEEA) în limitele cărora acționează.

O particularitate a instituțiilor comunitare este aceea că membrii lor sunt aleși sau numiți de către statele membre sau corpul electoral al acestora, dar niciodată de către membrii altei instituții comunitare, ceea ce le garantează independența reciprocă și asigură menținerea echilibrului de puteri¹.

Așa cum instituțiile comunitare sunt comune celor două Comunități Europene², aceleași instituții sunt comune și UE, în sensul că aceasta nu are un cadru instituțional distinct de cel comunitar. Trebuie însă precizat că, atunci când aceste instituții acționează în cadrul TUE, vor adopta măsurile – „Pozițiile” și „Acțiunile Comune” – prevăzute în TUE, dar nu vor adopta actele tipice ale acestor instituții înțelese ca instituții comunitare (Regulamente, Directive etc.). Identitatea dintre cadrul instituțional al UE și cel comunitar este consfințită prin art. C1 TUE, unde se semnalează că „Uniunea va avea un cadru instituțional unic care va garanta coeziunea și continuitatea acțiunii sale în scopul atingerii obiectivelor acesteia, respectând și dezvoltând *acquis*-ul comunitar”.

1. Singura excepție o constituie Curtea de Conturi, ai cărei membri sunt numiți de către Consiliu, în urma consultării PE.

2. Reamintim că CECO/CECA a fost absorbită de către CE.

Faptul că fiecare instituție va acționa, după caz, în funcție de tratate este recunoscut în art. E TUE, unde se arată că: „PE, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție își vor exercita competențele în condițiile și scopurile prevăzute în dispozițiile Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene și ale tratatelor ce le-au modificat, cât și în Tratatul Uniunii Europene”.

În cazul Consiliului – instituția care adoptă cu cea mai mare frecvență deciziile rezultate din exercitarea competențelor prevăzute în TUE –, acesta și-a modificat denumirea în „Consiliu al Uniunii”. Nici Comisia, nici Curtea de Justiție nu au trecut la denumirea de „Comisie” sau de „Curte a Uniunii”, rămânând la cele anterioare.

V.2. Unificarea instituțională

Când au fost înființate Comunitățile Europene, Tratatul Constitutiv al acestora stabileau câte un sistem instituțional propriu, fiecare având denumiri și competențe specifice respectivelor instituții. Exemplul cel mai clar îl constituie Înalta Autoritate a CECO/CECA (1951), stabilită ca instituție cu putere de decizie, față de Comisia CEE sau a CEEA care nu mai avea aceeași forță decizională.

Altfel spus, în 1957 rețeaua instituțională era formată din trei instituții absolut independente de statele membre (Înalta Autoritate și cele două Comisii), la care se adăugau trei Consilii, trei Adunări Parlamentare și trei Curți de Justiție. Pentru funcția consultativă socioeconomică exista un Comitet Consultativ (TCECO/CECA) și două Comitete Economice și Sociale (TCEE și TCEEA).

Era evident că nu avea sens această multiplicare a instituțiilor și organelor auxiliare pentru cele trei organizații internaționale, deoarece, chiar dacă aveau obiective economice specifice¹, constituiau parte a aceluiași proces unitar de integrare politică și economică progresivă².

De aceea, unificarea PE, pe de o parte, și, pe de alta, a Curții de Justiție s-a realizat odată cu semnarea simultană a tratatelor CEE și CEEA și a „Convenției referitoare la unele instituții comune”. Această Convenție a unificat cele două Adunări ale CEE și CEEA cu cea a CECO/CECO, dar și cele două Curți ale CEE și CEEA cu cea existentă deja a CECO/CECA.

În realitate, niciodată nu am avut trei Adunări Parlamentare și nici trei Curți de Justiție, deoarece de la 1 ianuarie 1958 am avut câte o Adunare Parlamentară și câte o Curte de Justiție pentru toate cele trei organizații internaționale, chiar dacă instituțiile unificate sau comune ale celor trei continuau să-și exercite competențele și puterile conform celor atribuite lor de către cele trei tratate și în condițiile prevăzute de acestea, dar și în Convenția de unificare. În plus, această Convenție a unificat și Comitetele Economice și Sociale ale CEE și CEEA, dar nu și pe cel al CECO/CECA, care s-a menținut, dat fiind caracterul său sectorial.

Această unificare din 1957 nu a fost deosebit de dificilă, dat fiind faptul că tratatele CEE și CEEA, nefiind încă operaționale, s-au adăugat competențelor Adunării Parlamentare

1. CECO/CECA – piața comună a cărbunului și oțelului, CEE – libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalurilor, CEEA – piața comună a energiei atomice.

2. Între multe alte argumente, cele trei organizații internaționale erau formate din aceiași actori statali.

și ale Curții de Justiție existente, prevăzute în TCEE și TCEEA. În felul acesta, noile instituții nu mai deserveau o organizație (CECA/CECO), ci trei (CEE, CECO/CECA și CEEA). În cazul Comitetelor Economice și Sociale ale CEE și CEEA nu a existat nici o problemă de unificare, deoarece erau nou-înființate, asemenea organizațiilor pe care le deserveau.

Unificarea Comisiei și a Consiliului nu era la fel de ușoară, ea realizându-se mai târziu prin Tratatul de Fuziune din 8 aprilie 1965 (intrat în vigoare la 1 iulie 1967), care a creat câte un Consiliu și o Comisie pentru Comunitățile Europene.

Această unificare era necesară dacă se dorea un proces coerent și eficace de integrare europeană. Iată doar un exemplu: Înalta Autoritate deținea competențe în materie de cărbune, Comisia CEE în sectorul petrolului, iar Comisia CEEA în ceea ce privește energia atomică. Era dificil să se elaboreze o politică energetică comunitară coerentă, fiecare dintre cele trei instituții având buget propriu, organizare administrativă distinctă, servicii, proceduri, oameni și idei diferite.

Unificarea Comisiilor a reclamat eforturi serioase: cele trei instituții funcționau deja, perioadele de mandat și numirea Înaltei Autorități CECA/CECO și a Comisariilor CEE și CEEA erau diferite, iar competențele acestora se deosebeau și ele foarte mult. De aceea, unificarea a constituit un prilej pentru o dezbatere pe fond: era bine să se reducă competențele Înaltei Autorități la nivelul celor existente în cazul Comisariilor sau, dimpotrivă, competențele acestora să fie ridicate la nivelul celor ale Înaltei Autorități?

Desigur, europeniștii doreau mai multă competență pentru comisari, echivalentă cu cea a CECA/CECO, considerată în măsură să reprezinte interesul supranațional fără de care procesul de unificare era dificil de înțeles. Interguvernamentalistii, dimpotrivă, doreau o Comisie mai aproape de cea a CEE.

Soluția practică a creării unei comisii unice s-a găsit prin numirea acelorași persoane (șase la număr) pentru a deservi cele trei comunități, având numiri și perioade de mandat unificate, organizare administrativă și buget unic. Se mențineau însă competențele stabilite de către fiecare tratat în parte. Altfel spus, dacă judecau o speță ce ținea de CEEA, dreptul comunitar la care se făcea referire era cel al TCEEA. La fel în cazul CEE sau CECO/CECA. Existau și excepții de la această regulă:

- în cazul moțiunii de cenzură asupra Comisiei, care, pentru CECA/CECO, era posibilă numai la momentul prezentării raportului anual, s-a decis unificarea prevederilor din tratate, astfel încât moțiunea să poată fi prezentată în orice moment;
- o altă excepție a fost menținerea titulaturii de *Înalta Autoritate* în cazul CECA/CECO¹.

Unificarea Consiliului celor trei Comunități nu a fost dificilă deoarece ele erau formate din reprezentanții guvernelor statelor membre, adică persoane diferite ce participau la reuniuni în funcție de „formatul” acestora. Dată fiind această componență diferită și variabilă, cele trei Consilii aveau deja dezvoltate servicii administrative și organisme auxiliare comune (Secretariatul General al Consiliului).

Deși competențele Consiliului în cazul CECA/CECO erau destul de limitate, dar destul de largi în cazul CEE și CEEA, soluția la care s-a ajuns a fost crearea unui consiliu unic ce conserva competențele pe care i le conferea fiecare din cele trei tratate

1. La care s-a renunțat odată cu adoptarea TUE, singurul articol care menține această denumire fiind art. 7 TCECA.

(la fel ca în cazul Comisiei) și având o ușoară tendință de armonizare a regulilor CECA/CECO cu cele ale CEE și CEEA (mai ales pe problematica Președinției Consiliului, a votului din Consiliu și a competențelor bugetare).

Cadrul unificării Consiliului a fost completat prin crearea Comitetului Reprezentanților Permanenți (COREPER) ca unic organ auxiliar de pregătire a ședințelor de Consiliu. În cazul CECO/CECA, care nu avea prevăzut prin tratat un asemenea organism auxiliar, a fost totuși creat, prin regulamentul unui consiliu special de miniștri, un Comitet de Coordonare (COCOR). Odată cu Tratatul de Fuziune, COCOR și Comitetele CEE și CEEA au fuzionat într-un COREPER unic al celor trei Comunități.

Menționăm aici faptul că unificarea instituțiilor și a organismelor auxiliare s-a realizat din punct de vedere organic sau structural, fără a fi afectate competențele pe care fiecare tratat le atribuia respectivelor instituții și organisme și nici modul de funcționare sau de exercitare a competențelor. Așadar, nu a avut loc și o unificare automată a competențelor.

Dar dacă unificarea instituțiilor nu ajungea automat la cea a competențelor, cu atât mai puțin ne putem imagina că, odată unificate instituțiile, s-au unificat și organizațiile, adică cele trei Comunități. Juridic vorbind, după apariția UE, chiar și astăzi avem Comunități distincte cu instituții comune, deși CECO/CCECA a fost absorbită de CE (fosta CEE) și fiecare a suferit reforme succesive. Aceasta explică faptul că inclusiv Tratatul UE conține și Tratatul Consolidat ale CECO/CECA (până la absorbție), CEE și CEEA.

Este adevărat că Tratatul de Fuziune stabilea că unificarea instituțională reprezintă doar o etapă spre fuziunea celor trei Comunități, dar Tratatul UE din 1992 a ratat șansa de a unifica cele trei Comunități într-una singură, la fel cum a ratat-o și pe aceea de a realiza unificarea competențelor instituționale. Deci unificarea Comunităților și a Uniunii rămâne încă un obiectiv nerealizat și care, dacă se aprobă noul tratat de reformă, poate deveni realitate în anul 2009, oferind Uniunii Europene o mai mare coerență și vizibilitate.

V.3. Unicitatea sistemului instituțional

După adoptarea Tratatului UE din 1992 prin trecerea Curții de Conturi la rangul de instituție (de la cel de organism auxiliar), sistemul instituțional avea cinci instituții: PE, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi; începând cu 2002, prin apariția BCE, s-a trecut la un sistem de șase instituții.

Ca organisme auxiliare importante erau Comitetul Economic și Social al CE și CEEA, dar și Comitetul Consultativ al CECO/CECA, Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER), Comitetul Regiunilor (CR), Tribunalul de Primă Instanță (care nu este chiar un organism auxiliar, dar nici o instituție de sine stătătoare).

La vremea aceea, BCE nu exista încă, iar Banca Europeană de Investiții (BEI) nu putea fi nici ea considerată o instituție pe deplin comunitară, deși funcționarii săi erau ai Comunităților Europene, iar țelurile sale aveau legătură cu obiectivele comunitare. Chiar și așa, era mai bine definită prin sintagma „entitate publică financiară internațională”. Dacă vorbim despre Uniunea Economică și Monetară, atunci, alături de BCE, trebuie menționate Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) și Institutul Monetar European (IME), care a existat până în anul 2002, când, odată cu trecerea la faza a III-a a UEM – moneda euro –, a cedat locul BCE.

Fiecare instituție și chiar comitetele auxiliare au creat în jurul lor o „constelație” de comitete și grupuri de lucru *ad hoc* sau permanente. Trebuie remarcat că în art. C TUE se spune: „UE are un cadru instituțional unic ce garantează coerența și continuitatea acțiunilor realizate în scopul atingerii obiectivelor Uniunii”.

Cu toate că se vorbește despre caracterul unic, unele observații se impun:

- deși prin Tratatul UE Curtea de Conturi devine instituție, articolul E TUE nu include Curtea de Conturi între instituțiile UE (apar doar PE, Consiliul, Comisia și Curtea de Justiție);
- chiar dacă avem Comitetul Economic și Social, se menține - pentru CECO/CECA - și Comitetul de Coordonare, care reprezintă interesele socioeconomice din sectorul cărbunelui și al oțelului;
- Comitetul Regiunilor a fost stabilit doar pentru sectoarele acoperite de CEE;
- competențele instituțiilor și ale organismelor auxiliare variază de la o Comunitate la alta;
- TUE a ratat șansa de a completa unificarea structurală instituțională din 1957 (un PE, o Curte de Justiție și un CES comune pentru CEE și CEEA) și continuată în 1965 (Consiliu și Comisie comune), deoarece nu a realizat unificarea competențelor instituțiilor, ceea ce ar fi dus inclusiv la simplificarea funcționării UE și la o mai bună înțelegere a responsabilităților fiecărei instituții de către cetățenii Uniunii.

Altfel spus, cadrul instituțional unic nu este „chiar unic”, deși formula utilizată are sens. Astfel, având în vedere că inclusiv cei doi pilieri interguvernamentali, PESC (art. J TUE) și JAI (art. K TUE) sunt organizați și gestionați de către instituțiile comunitare, la fel ca și pilierul comunitar propriu-zis, CEE, se poate vorbi despre un cadru instituțional unic. Se mai poate spune și că acești trei pilieri fac un tot, Uniunea Europeană având un sistem instituțional unic ce deservește atât pilierul comunitar, cât și pe cei doi interguvernamentali¹.

Pe de altă parte, când este vorba despre cei doi pilieri interguvernamentali, instituțiile comunitare au atribuții diferite față de cele din pilierul comunitar. Astfel:

- Comisia are doar drept limitat de inițiativă, aceasta revenind, în principal, statelor membre;
- Consiliul are putere de decizie (adoaptă Poziții și Acțiuni Comune), rareori aplicându-se regula ponderării stabilită de tratate;
- PE are și el un rol scăzut de control, singura obligație fiind aceea de a fi informat cu regularitate, iar singura sa atribuție de a emite Recomandări și Interpelări;
- Curtea de Justiție este exclusă din judecarea acestor doi pilieri.

Aceasta este starea de fapt care ne-a determinat să afirmăm că sistemul unic nu este chiar unic, fiind mai degrabă un sistem instituțional de „geometrie variabilă”. Un argument în plus în acest ultim sens îl aduce art. J 8 TUE care prevede crearea unui Comitet Politic având atribuții în pregătirea reuniunilor Consiliului PESC, deși exista deja un COREPER, gândit în general pentru reuniunile Consiliului. Mai mult decât atât, pentru pilierul JAI apare, în art. K 4, un Comitet de Coordonare al Înalților Funcționari

1. De dragul exercițiului logic putem presupune că cei doi pilieri interguvernamentali erau gestionați direct de către statele membre, și nu de instituțiile comune, iar o asemenea organizare ar fi fost perfect acceptabilă doctrinar, dat fiind caracterul lor interguvernamental.

(K4) care pregătea și el reuniunile Consiliului JAI ce aveau drept obiect, pe de o parte, cooperarea polițienească și judiciară, domeniu interguvernamental, dar și pe cea prevăzută la art. 100C TCE (vize pentru terți), domeniu comunitar. Este adevărat că, referitor la Comitetul Politic și K4, se spune în tratat că ele desfășoară o activitate pregătitoare și că aceasta nu poate afecta cele prevăzute în art. 151 TCE referitor la activitatea de pregătire și coordonare generală a muncii Consiliilor de către COREPER. Chiar și cu această prevedere, din perspectiva coerenței, cadrul instituțional nu se dovedea a fi mereu unic.

V.4. Originalitatea sistemului și contradicțiile sale

Una dintre calitățile recunoscute ale Comunităților Europene este structura de putere care are patru axe față de bine-cunoscutele trei din sistemele statale clasice. Mai mult decât atât, creșterea numărului instituțiilor comune la șase nu a modificat această realitate. Astfel, dacă în sistemele constituționale democratice propriu-zise există o distribuție exactă a puterilor, în cazul UE distribuția și participarea diferitelor instituții la actul puterii nu sunt atât de precise, cazul Consiliului care împarte executivul cu Comisia sau a Consiliului care împarte legislativul cu PE fiind foarte bine cunoscute. Așa cum arată unii autori, în UE se poate vorbi mai degrabă despre o separare a „funcțiilor”, ceea ce împiedică identificarea unei instituții cu o formă determinată a puterii (Lenaerts, 1988, 1991; Louis, 1996, 1986a, 1992). În fond, diferența esențială derivă din natura Comunităților Europene care sunt organizații internaționale și care, deși au o evidentă inspirație constituțională, nu admit întru totul analogii cu structurile statale, nici măcar cu cele federale. Ele nu sunt un stat federal, pentru simplul motiv că nu sunt un stat în general și nici nu și-au propus, prin tratate, să fie.

Comunitățile Europene sunt organizații internaționale datorându-și apariția și existența unor tratate internaționale și regularizând relații internaționale chiar dacă nu într-o formă exclusivă. Acestea fiind spuse, trebuie adăugat că ele nu pot fi comparate cu ușurință nici cu celelalte organizații internaționale, știut fiind că în organizațiile internaționale clasice sau de cooperare, cum mai sunt numite, instituțiile/organismele auxiliare sunt ale statelor membre și reprezintă exclusiv și fără echivoc interesele acestora (cu excepția organelor juridice internaționale sau a secretariatelor generale). În cazul Comunităților Europene, doar una dintre instituții, Consiliul, reprezintă și apără interesul statelor, restul reprezintă și apără interese distincte și superioare celor naționale. La fel se întâmplă și în cazul organismelor auxiliare, doar COREPER reprezentând interesele statale. Altfel spus, în majoritatea instituțiilor și organelor auxiliare ale Comunităților Europene se reprezintă și se apără interese generale, interese comunitare. Diferența vine din aceea că, mai întâi, Comunitățile Europene nu sunt clasice organizații internaționale de cooperare, ci organizații de integrare bazate pe „cedarea” suveranității sau, mai corect spus, pe cedarea exercitării unei părți a suveranității sau, în fine, pe exercitarea în comun a acesteia.

Membrii Comisiei, ai Curții de Justiție și ai Curții de Conturi, ai CES și CR sunt propuși de statele membre, în timp ce membrii PE sunt aleși prin alegeri directe. Și unii și alții însă au în comun obligația de a rămâne independenți față de guvernele statelor care i-au propus și de a nu se transforma în „apărătorii” intereselor naționale. În acest

sens, membrii Comisiei, Curții de Conturi, CES și CR trebuie să-și exercite funcțiile deplin, independent și în interesul general, în conformitate cu articolele 157.2, 188B 4, 194, 198A TCE. În ceea ce o privește, Curtea de Justiție, prin natura sa juridică, nu poate să apere interese statale, ci doar pe cele comunitare, adică interesul comunității în vederea respectării dreptului comunitar. Este adevărat că deputații PE sunt aleși și reprezintă popoarele statelor membre, dar nu sunt legați formal de un mandat imperativ și, oricum, formal, nu apără interesele guvernelor statelor membre, ci pe cele ale popoarelor europene reunite.

Doar Consiliul, atât în formațiunea de șefi de stat și de guvern (Consiliul European), cât și în cea de miniștri (Consiliu), inclusiv în organismul său auxiliar (COREPER), reprezintă explicit și apără interesele naționale, interesele particulare ale statelor. De altfel, membrii Consiliului au această calitate tocmai pentru că sunt membri ai guvernelor statelor membre, nu sunt independenți de state, ci reprezintă rațiunea de stat, interesul național. Chiar și în acest caz, trebuie arătat că, în anumite situații, Consiliul are o „viață proprie” de instituție comunitară, o „voință proprie” ce transcende interesul național; de aceea, se poate vorbi despre dubla alteritate a Consiliului, de instituție reprezentând interese naționale și comunitare. Așa cum vom vedea mai târziu, atunci când Consiliul legislează, el funcționează ca o instituție comună, iar când este parte a executivului, funcționează ca reprezentant al statelor.

Aparent, sistemul instituțional „asigură” o mai mare reprezentare a intereselor generale comunitare decât a celor naționale. Lucrurile nu stau chiar așa, în realitatea politică comunitară Consiliul continuând să aibă puteri foarte mari, cu toate că numărul instituțiilor ce reprezintă interesul supranațional este mai mare, pe de o parte, și, pe de alta, cu tot progresul realizat de către acestea în ultimii ani pe dimensiunea decizională, cu precădere când vorbim despre PE. Consiliul continuă să fie centrul puterii decizionale din sistemul instituțional al UE prin greutatea sa politică asigurată de tratate, prin valoarea adăugată de apariția Consiliului European, dar și prin faptul că este simultan un legislativ și un executiv. Dacă PE este considerat un „legislativ”, iar Comisia un „executiv”, este firesc ca singura instituție care le unește pe cele două, Consiliul, să fie mai puternică decât acestea luate separat. În plus, instituțiile însărcinate cu apărarea interesului general, precum Comisia sau PE, sunt, în practică, foarte sensibile la interesele generale exprimate de guvernele statelor membre și, uneori, chiar la interesele particulare ale unuia sau ale mai multor state, ceea ce reduce într-o oarecare măsură dimensiunea supranaționalității deciziilor lor.

Altfel spus, interesele naționale domină calitativ scena comunitară, cel puțin începând cu 1965 (criza fotoliului gol și Acordul de la Luxembourg). De aceea putem spune că, deși Comunitățile Europene se îndepărtează de modelul formal al organizațiilor internaționale, metoda cooperării interstatale și negocierea continuă – specifice acestora – au continuat să existe în viața UE, intrând uneori în contradicție cu obiectivul integrării.

La rândul lor, structurile de integrare sunt marcate de acțiunea guvernamentală a statelor membre, iar în unele cazuri chiar se supun metodei clasice de cooperare interguvernamentală (PESC și JAI). În aceste situații nu este vorba despre diplomația formală și rigidă a organizațiilor interguvernamentale clasice, ci despre o diplomație specifică unui cadru instituțional mai „prietenos”, precum Consiliul, Consiliul European sau COREPER.

Chiar dacă de la jumătatea anilor '80 unanimitatea nu mai este atât de prezentă în deciziile Consiliului, negocierile continuă să fie dominante și, deși astăzi cele mai multe decizii se iau prin majoritate calificată, unanimitatea nu a dispărut, ci poate fi invocată ori de câte ori apare o chestiune ce poate fi catalogată ca „sensibilă” pentru un stat membru.

Toate acestea nu înseamnă și că existența influențelor interguvernamentale în procesul decizional ar anula voința proprie a Comunităților, dată fiind autonomia lor instituțională. Așa cum arătam, chiar și Consiliul are o existență și o voință proprie distincte de cele ale statelor membre. Această autonomie a competențelor instituțiilor, cum a numit-o Vlad Constantinesco, se clădește în jurul ideii de *autonomie administrativă* (personalitate juridică, funcție publică comunitară, privilegii și imunități) și al celei de autonomie financiară (Constantinesco, 1993).

Procesul de integrare și sistemul instituțional sunt originale și pline de contradicții și de ambiguități, existând în partea interguvernamentală „inspirație” și „esență federală”, pentru ca în cea de integrare să găsim rezidual „cooperare interguvernamentală”. Pe de altă parte, se votează în general prin majoritate calificată, dar consensul nu a dispărut. În fine, crearea de drepturi și de obligații directe și imediate altor actori decât statele membre echivalează cu asocierea acestora la procesul decizional prin intermediul Parlamentului European.

Este deci dificil să asociezi Comunitățile Europene organizațiilor internaționale clasice, deoarece acestea nu se alimentează din suveranitatea statelor și nici nu-și iau puterile legislative, de reglementare și judiciare de la statele membre.

La fel de dificil este să asociezi Comunitățile cu o federație clasică, deoarece nu sunt state.

V.5. Originalitatea puterilor în UE : decizională și de control

Analogia cu sistemele clasice de diviziune a puterii este aproape imposibilă. Este adevărat că arhicunoscutul principiu al separării puterilor are aplicații constituționale dintre cele mai diverse și că se exagerează uneori atunci când se absolutizează separația acestora. În plus, în cazul UE denumirea instituțiilor nu este mereu conformă cu misiunile pe care le cunoaștem potrivit tradiției statale. De la început putem afirma că sistemul instituțional al UE este diferit și complex, consecință a unui proces ce integrează nu numai statele, dar și popoarele acestora.

Astfel, Consiliul Uniunii, format din miniștrii statelor membre, este, înainte de toate, un legislativ al Comunității, având o legitimitate ce nu poate fi pusă la îndoială și care nu se bazează pe reprezentare democratică directă, ci pe reprezentativitate internațională sau teritorială. Practic, el se aseamănă cu cea de-a doua cameră a parlamentelor federale. Pe de altă parte, începând cu reforma realizată de Actul Unic European și continuată cu Tratatul de la Maastricht, Amsterdam și Nisa, Consiliul exercită, în comun cu PE, puterea legislativă, dar și alte puteri de decizie. Trebuie arătat că, deși în majoritatea cazurilor putem vorbi astăzi despre Codecizia Consiliu-PE, există încă o asimetrie în favoarea Consiliului, exemple fiind destule; de pildă, PE nu se pronunță în privința surselor de venituri, ci doar a distribuției cheltuielilor.

Dar în afară de a fi un legislativ, Consiliul are puteri executive, ceea ce înseamnă că adoptă norme generale sau de bază și poate adopta, în situații justificate, și norme executive sau, după caz, atribuie Comisiei punerea lor în aplicare. În acest caz, Consiliul elaborează, în plus, măsuri de control și monitorizare. Fără îndoială, apare evidentă deosebirea dintre Consiliul UE și un consiliu de miniștri statal care este un executiv pur. Dar, de asemenea, se observă că, odată cu AUE, puterea executivă se atribuie în general Comisiei, cu excepția unor sectoare în care, justificat, acest lucru nu este posibil (PESC, PESA, politica economică etc.). Altfel spus, schema potrivit căreia Consiliul UE exercită împreună cu PE puterea legislativă și împreună cu Comisia pe cea executivă trebuie nuanțată atunci când vorbim despre cea executivă, situația actuală transformând Comisia într-un adevărat executiv. Conform acestei realități, bipolaritatea executivă Consiliu-Comisie rămâne doar excepția de la regulă.

Trezește curiozitate și faptul că PE nu dispune de putere legislativă completă, așa cum suntem obișnuiți la nivel statal. Mai mult decât atât, să nu uităm că, inițial, PE nici nu era un legislativ și că a trebuit să „lupte” ca să dobândească actuala putere de Codecizie în mai toate sectoarele. Deși nu are deplina inițiativă legislativă, al cărei „monopol” îl deține Comisia¹, PE își face drum și în acest sens spre un parlament mai apropiat de cel pe care îl cunoaștem noi.

Dacă PE nu este tocmai un legislativ, iar Consiliul nu este tocmai un executiv, în cazul Curții de Justiție putem afirma că asemănarea cu sistemul statal cunoscut este mai mare, chiar dacă și aici avem deosebiri, existând o unică instanță (ea fiind și instanța supremă) cu o diversitate de competențe. Nici măcar apariția Tribunalului de Primă Instanță nu a schimbat fondul problemei.

Această rețea de intercorelații se poate rezuma la două puteri de bază:

- cea de decizie (legislativă și executivă), exercitată de către Comisie, Consiliu și PE;
- cea de control, exercitată de Comisie (controlul îndeplinirii obligațiilor de către statele membre, dar și de către agenți privați, în anumite cazuri), PE (control politic asupra Comisiei și Consiliului), Curtea de Conturi (controlul instituțiilor comune și al statelor membre, referitor la utilizarea fondurilor comunitare) și Curtea de Justiție (controlul aplicării uniforme a dreptului comunitar de către instituțiile comune, statele membre și, în anumite cazuri, de către agenții privați).

Până la urmă, observăm că cele trei puteri există – puterea legislativă, executivă și judecătorească –, doar că ele sunt exercitate de una sau mai multe instituții, spre deosebire de sistemul clasic în care fiecare instituție exercită o singură funcție. În cazul UE, aceeași instituție poate avea funcție executivă sau legislativă, așa cum este cazul Consiliului.

1. Desigur, există o justificare majoră în atribuirea „monopolului” inițiativei legislative Comisiei, înțelegând-o ca instituție supranațională ce reprezintă explicit interesul Comunitar; al doilea argument vine din „secvențialitatea” metodei comunitare care-și are inițiativa la Comisie și, apoi, Codecizia la PE și Consiliu.

V.6. Originalitatea competențelor în UE : specifice, punctuale, atribuite instituțiilor de către statele membre, funcționale

Tratatul realizează o distribuție a competențelor între :

- state și instituțiile comune ;
- instituțiile comune (așa-numitul „echilibru instituțional”).

Prima propoziție pe care o vom analiza este :

- nici o instituție comună nu poate să exercite alte competențe decât cele ce i-au fost atribuite de către state prin Tratatul Constitutiv ; altfel spus, instituțiile comune pot executa acele competențe la care statele au renunțat în favoarea exercitării lor de către acestea (Cf. Bieber, 1984 ; Bribosia, 1992).

Articolul 4 TCE¹ formula acest principiu astfel : „fiecare instituție va funcționa în limitele competențelor atribuite prin prezentul Tratat”.

La rândul lui, noul art. 3B TCE² reiterează același principiu atunci când vorbește despre subsidiaritate : „Comunitatea va funcționa conform competențelor pe care i le atribuie prezentul Tratat”.

Aceasta înseamnă că instituțiile comunitare nu pot exercita alte competențe decât cele atribuite prin tratate și, în consecință, nu pot să adopte acte juridice în afara cadrului stabilit de către acestea. Așa se explică faptul că, atunci când adoptă un act legislativ, instituția care o face trebuie să explice baza juridică a acestuia. Adică, trebuie să facă dovada că are competențe pentru a-l adopta : indicând articolele/principiile din tratate prin care le sunt atribuite respectivele competențe și care le permit să adopte respectivul act normativ.

În același timp, trebuie să dovedească faptul că actul normativ are forma necesară (regulament, directivă etc.) și să expună procedura de adoptare prevăzută în tratate³.

Fără îndoială, vorbim despre o deosebire esențială între competențele instituțiilor comunitare și cele naționale, cele comunitare :

- dispunând numai de competențele atribuite lor⁴ ;
- nedispunând, în schimb, de puteri generale, ci doar specifice, concretizate, caz după caz, de către Tratatul Constitutiv ;
- fiecare competență a instituțiilor comunitare este rezultatul atribuirii de către statele membre a unora dintre competențele lor suverane⁵.

Organizațiile internaționale au la bază principiile „funcției” și ale „competenței”, spre deosebire de state care au la bază principiul „teritoriului”. Dacă statele au obiective și puteri generale, organizațiile internaționale ținesc obiective concrete și sunt dotate doar cu competențele necesare atingerii respectivelor obiective. Importanța în organizația

1. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

2. *Ibidem*.

3. Formula consacrată este „văzând art. x al Tratatului...” sau „văzând Tratatul, în special articolul y...”.

4. Afirmația se poate nuanța având în vedere art. 235 TCE, vezi capitolul III.

5. *Ibidem*.

internațională este funcția, altfel spus, finalitatea funcțională, iar puterea sau competența ce i se atribuie este limitată de aceasta. Chiar dacă există organizații cu finalități „generale” sau deosebit de ample (precum ONU, Comunitatea Europeană, Consiliul Europei etc.), sintagma „finalități generale” trebuie înțeleasă cu referire la respectivele organizații, în sensul că „acoperă consistent” relațiile internaționale ale membrilor, spre deosebire de alte organizații mai specializate (precum UNESCO, NATO, OMC etc.) care se ocupă doar de un sector bine stabilit (de exemplu, cultură, apărare, muncă). Așa cum semnală Charles Chaumont, o organizație internațională este o structură dedicată unui sau mai multor scopuri strict determinate, în care sensul profund al principiului specializării exprimă corespondența dintre mijloace și scopuri (Chaumont, 1964; cf. Wallace, Wallace, Pollack, 2005; Dârdală, 2006). Dimpotrivă, în cazul statului, puterea politică reprezintă axul principal, iar funcția devine secundară. De aceea se și spune că statul reprezintă instituționalizarea juridică a puterii politice. Puterea statală are finalități generale și abstracte, altfel spus, are o finalitate integrală. În cazul statului, sensul tare îl deține puterea; în cazul organizațiilor internaționale, funcția. De aceea, organizațiile internaționale, deși unele au scopuri extinse, precum CE, nu dispun de puteri generale, ci numai de puteri determinate și limitate. Cum spunea Virally, puterile organizațiilor internaționale sunt secundare față de funcții, aceasta fiind o situație inversă celei întâlnite în cazul statelor (Virally, 1974). Așa se explică faptul că, de fiecare dată când instituțiile comune utilizează puterile pe care le au, trebuie să justifice sursa puterii, să motiveze actul normativ și să precizeze baza legală sau principiul Tratatelor Constitutive care au permis transferul de competență de la stat către ele.

V.7. Echilibrul instituțional: independență, dialog și respect reciproc

În pofida faptului că puterile instituțiilor comune par inegale (Consiliului fiindu-i atribuite mai multe competențe), în pofida amestecului puterilor în cazul unor instituții (din nou, Consiliu), în pofida unei dispersări a puterilor (vezi PE și Consiliul, care exercită în comun puterea legislativă, sau Comisia și Consiliul, care își împart puterea executivă), tratatele manifestă o grijă aparte în ceea ce privește colaborarea și dialogul interinstituțional. Instituțiile comunitare au puteri determinate și autonome, fiind protejate prin tratate de tendința de a fi „invadate” de celelalte, ceea ce nu înseamnă însă că instituțiile nu colaborează între ele.

De altfel, dialogul și colaborarea instituțiilor ce participă la procesul decizional sunt esențiale, fiind și prevăzute expres în art. 162 TCE, în care se spune: „Comisia și Consiliul se vor consulta reciproc și vor stabili de comun acord modalitățile acestei colaborări”¹.

Nu este de conceput elaborarea unui act normativ comunitar sau luarea unei decizii în afara colaborării dintre Comisie și Consiliu, iar în anumite domenii – cele supuse

1. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

Cooperării și/sau Codeciziei (art. 189 B și C ale TCE) – în afara colaborării dintre Comisie, Consiliu și PE¹ (așa-numitul „triunghi instituțional”)².

Piatra de temelie a sistemului instituțional al UE o constituie aplicarea principiului „echilibrului puterilor”, numit și „echilibrul instituțional”. Este adevărat că, neexistând o delimitare strictă a puterilor așa cum se întâmplă în cazul statelor, nu a fost ușoară menținerea acestui echilibru și de aceea a avut permanent nevoie de protecție juridică. În plus, echilibrul instituțional bazat pe colaborare nu a fost nici el același de-a lungul timpului, fiind unul dinamic, evolutiv, pe măsura evoluției dialogului și a colaborării interinstituționale a CE.

De-a lungul evoluției sale, s-a constatat și că echilibrul instituțional produce efecte juridice, funcționând ca un „regulator” al relațiilor interinstituționale. De altfel, prin Hotărârea Meroni, Curtea de Justiție a stabilit că echilibrul instituțional³ reprezintă o „caracteristică a structurii instituționale și o garanție fundamentală stabilită prin tratate, în special pentru societățile sau asociațiile de societăți cărora li se aplică”⁴. Potrivit altei sentințe a CJCE, echilibrul instituțional înseamnă „atât respectarea relațiilor dintre instituții, cât și a exercitării puterilor fiecăreia”⁵. Sensul principiului fundamental al respectării structurii și echilibrului instituțional îl constituie exercitarea de către fiecare instituție a competențelor ce le-au fost atribuite prin tratate, în modalitățile și condițiile prevăzute de către acestea.

Din toate aceste afirmații, putem extrage câteva concluzii:

- puterile atribuite unei instituții nu pot fi exercitate de către altă instituție sau organ auxiliar (excepție făcând cele prevăzute la art. 145 TCE);
- puterile atribuite instituțiilor trebuie exercitate în limitele și condițiile impuse de către tratate.

Când o instituție trebuie să intervină în procesul decizional, Curtea de Justiție a stabilit – cazul imunității unui parlamentar⁶, dar și cel cunoscut ca Roquette⁷ – că instituția chemată să decidă nu poate ignora părerea celeilalte/celorlalte instituții/părți și nici nu poate să se bazeze pe propria experiență pentru a depozeda cealaltă instituție de competențele sale⁸. În acest sens, CJCE a stabilit că „opinia consultativă, Cooperarea și Codecizia PE reprezintă elemente esențiale ale echilibrului instituțional dorit de tratate”⁹.

Echilibrul instituțional a constituit argumentul central al unei decizii deosebit de importante a CJCE, decizie cu evidente conotații constituționale. Astfel, în judecarea, respectiv, redactarea „Sentinței Cernobil” din 22 mai 1990, CJCE s-a bazat pe principiul echilibrului instituțional pentru a justifica legitimitatea directă a PE în cererea sa de

1. Despre includerea progresivă a PE în „triunghiul instituțional”, vezi Jacque, J.P., 1984; Pescatore, 1977; Reich, Ch., 1990b.
2. Un exemplu îl constituie deciziile legate de bugetul UE.
3. Despre rolul Curții în definirea echilibrului instituțional, vezi Guillermin, G., 1992; Bradley, 1987.
4. CJCE, „Hotărârea din 13.06.1958, Meroni vs Înalta Autoritate”, 9/56.
5. CJCE, „Hotărârea din 17.12.1970, Koster”, 25/70.
6. CJCE, „Hotărârea din 10.07.1986, Wybot vs imunitatea deputaților europeni”, 149/85.
7. CJCE, „Hotărârea din 29.10.1980, Roquette et frères vs Consiliul”, 138/79.
8. CJCE, „Hotărârea din 22.05.1990, Parlamentul vs Consiliul”, C70/88.
9. CJCE, „Hotărârea din 23.04.1986, Verzi”, 294/83.

anulare a unui act normativ, pe care art. 173 TCEE nu îl stabilea, fiind deci necesară solicitarea opiniei Curții. În această Hotărâre se spune :

- „aceste prerogative constituie unul dintre elementele echilibrului instituțional creat prin tratate. Acestea au instituit un sistem de repartizare a competențelor între diferitele instituții ale Comunității prin care se atribuie fiecareia o zonă de acțiune proprie, parte a structurii instituționale a Comunității și conformă funcțiilor ce i-au fost atribuite” ;
- „respectarea echilibrului instituțional implică exercitarea de către fiecare instituție a competențelor proprii, fiind interzisă «invadarea» competențelor celorlalte instituții. În cazul încălcării acestei reguli, există sancțiuni” ;
- „această Curte care, în virtutea tratatelor, veghează asupra respectării Dreptului în interpretarea și aplicarea sa trebuie să garanteze menținerea echilibrului instituțional și deci a controlului juridic al respectării prerogativelor PE” ;
- „interesul fundamental este să se mențină și să se respecte echilibrul instituțional definit prin Tratate”¹.

PE utilizase deja această argumentare cu ocazia altor controverse instituționale cunoscute ca „Verzii” (1986) și „Comitologia” (1988), încercând să justifice dreptul său de a participa la contenciosul legat de absența unor prevederi clare ale tratatelor în respectivele spețe. Dacă în cazul primei spețe CJCE recunoștea dreptul PE ca derivând din egalitatea instituțiilor², în cazul celei de-a doua CJCE a contestat dreptul PE motivând că, aici, PE nu-și proteja direct competențele, ci pe cele ale Comisiei, și doar indirect pe ale sale³.

Cu ocazia analizării speței „Cernobîl”, CJCE a avut în vedere statutul fiecărei instituții și protejarea efectivă a drepturilor și competențelor acestora chiar atunci când tratatele nu erau foarte clare. În Hotărârea CJCE se spune că : „această Curte are obligația de a garanta deplina aplicare a dispozițiilor tratatelor referitoare la echilibrul instituțional în virtutea căruia nu se pot desconsidera prerogativele PE. În consecință, PE are legitimitatea de a face recurs, cu condiția ca obiectul acestuia să nu fie altul decât salvagardarea propriilor prerogative și ca acesta să invoce doar motive bazate pe violarea prerogativelor proprii”⁴.

Astfel, Curtea de Justiție nu poate modifica echilibrul instituțional prevăzut de către statele membre prin tratate și nici nu poate atribui PE dreptul de a anula decizii și acte normative referitoare la respectarea și dezvoltarea dreptului comunitar. Mai trebuie arătat că, prin sentința sa, CJCE perfecționează mecanismul prin care se realizează echilibrul instituțional, sancționând-i pe cei care ar atenta la prerogativele altei instituții. Curtea a contribuit astfel la respectarea repartizării competențelor între instituții, în raport cu baza juridică a actelor și proceselor legislative.

În fond, echilibrul instituțional stabilit de către statele membre este interdependent, multipolar și dinamic, evoluând pe măsura integrării și în ritmul acesteia. Curtea de Justiție protejează și controlează acest proces, astfel încât să se respecte spiritul tratatelor.

1. CJCE, „Hotărârea din 22.05.1990, Parlamentul vs Consiliul”, C70/88.

2. CJCE, „Hotărârea din 23.04.1986, Verzii”, 294/83.

3. CJCE, „Hotărârea din 27.09.1988, PE vs Consiliu – Comitologia”, 302/87.

4. CJCE, „Hotărârea din 22.05.1990, Parlamentul vs Consiliul”, C70/88.

Ceea ce nu înseamnă că uneori „mașinăria” Consiliului – având la bază statele membre – nu încearcă să reîntre în posesia dreptului general de inițiativă legislativă, atribuit Comisiei, sau să nu diminueze rolul de Codecizie al PE. Echilibrul instituțional traversează dificultăți, mai ales atunci când se ciocnesc interesul național și cel comunitar, așa cum se petrece adesea în Consiliu. Desigur, aceste tensiuni pot fi și mai generale, având la bază abordări paradigmatiche de tipul : progres-regres, integrare-renationalizare, europenism-naționalism etc. În funcție de răspunsuri, asistăm la perioade de accelerare a proceselor comunitare și la altele de stagnare, dar niciodată de regres.

V.8. Funcția publică comunitară

V.8.1. *Definiția funcției publice comunitare¹, accesul la aceasta și categoriile de funcționari*

Instituțiile și organele auxiliare ale UE dispun de un aparat administrativ ce numără zeci de mii de persoane. Funcționarii comunitari formează o administrație unică, conform articolelor 24 și 25 ale Tratatului de Fuziune și au un statut juridic unic².

Concursul reprezintă sistemul general de acces la funcția publică comunitară, cu excepția situațiilor prevăzute la categoriile de funcționari A 1 și A 2 a căror selecție se face prin desemnare directă de către statele membre. În acest caz, ceea ce se urmărește este o împărțire echitabilă a funcțiilor publice comunitare între statele membre.

Există patru grade de funcționari comunitari, de la A la D (descrescător). Categoria A are opt grade și este compusă din funcționari cu atribuții de conducere, concepție sau consultanță. Traducătorii și interpreții sunt asimilați gradelor 3-8 A. Categoria B are cinci grade și cuprinde personalul de execuție; categoria C are cinci grade și cuprinde personalul administrativ auxiliar; categoria D, cu patru grade, cuprinde personalul de serviciu.

Concursurile se publică în *DOCE/JOCE*, iar practica este aceea de a angaja în instituțiile comunitare persoane calificate din toate statele membre, fără deosebire de naționalitate, rasă, religie, orientare sexuală. Există și posibilitatea ca instituțiile să stabilească exigențe suplimentare legate de limbile cunoscute, experiența profesională, nivelul academic sau chiar să solicite – într-un anumit moment – specialiști dintr-o țară sau alta, pentru a compensa un eventual dezechilibru geografic, fără a se face rabat de la exigențele profesionale³ (cum este cazul acum când, odată cu aderarea României și Bulgariei, li se „face loc” funcționarilor din cele două țări).

1. Referitor la acest subiect, vezi Levy, P.M.G., 1993; Pertek, J., 1993; Rogalla, D., 1982.
2. Stabilit prin Regulamentul Consiliului CECA/CEE/Euratom 259/68, *DOCE/JOCE*, L56/04.03.1968, modificat prin Regulamentul 3821/81, *DOCE/JOCE*, L386/31.12.81, și Decizia 81/1061. Se mai aplică protocolul unic referitor la privilegii și imunități, anexă la Tratatul de Fuziune a executivelor din anul 1965, ce a substituit protocoalele fiecărei Comunități.
3. CJCE, „Hotărârea din 28.03.1968, Kurrer”, 33/67; „Hotărârea din 19.06.1975, Kuster”, 79/74; „Hotărârea din 21.10.1975, Marengo”, 81-88/75; „Hotărârea din 02.10.1975, Szemercy”, 178/78; „Hotărârea din 21.04.1983, Ragusa”, 282/81; TPI, „Hotărârea din 28.03.1996, Noonan vs Comisie”, 180/87.

Cerințele generale pentru ca o persoană să accedă la o funcție publică comunitară sunt :

- să fie cetățean al unui stat membru al UE ;
- să beneficieze de toate drepturile civile ;
- să fie în regulă cu serviciul militar ;
- să reunească condiții de moralitate ;
- să cunoască două limbi oficiale comunitare.

Există și varianta perioadelor de practică, înaintea angajării definitive, și posturile vacante temporar pe motiv de concediu pre- și postnatal etc.

V.8.2. Statutul funcționarilor comunitari

Drepturile și obligațiile funcționarilor comunitari, ca și regimul lor economic și social sunt reglementate prin statutul acestora. Astfel, funcționarii publici comunitari pot :

- să fie asistați de Comunitatea Europeană în cazul unor amenințări, ofense, atentat la persoană, bunuri sau familie ;
- să aibă acces la perfecționare profesională în conformitate cu principiul bunei funcționări a Comunităților și cu propriile interese ;
- să mențină relațiile personale (familiale, sociale, culturale) cu țara de origine și de aceea au dreptul să se deplaseze, o dată pe an, cu familia în țara de origine pe cheltuiala Comunităților¹ ;
- să prezinte solicitări Administrației comunitare și, dacă este cazul, pot să conteste soluțiile primite în fața Curții de Primă Instanță ;
- să cunoască motivația deciziilor care îi privesc ;
- să consulte evaluările personale ;
- să fie compensați dacă li s-au adus prejudicii din vina sau neglijența Administrației comunitare².

În fine, au drepturi colective, precum cel de a participa la activitățile asociațiilor și ale sindicatelor, dar și dreptul la grevă³ ; în plus, au dreptul de a domicilia în localitatea unde instituția la care lucrează își are sediul.

Obligațiile funcționarilor comunitari sunt :

- să rămână independenți în desfășurarea activității lor, singurul criteriu valabil fiind interesul comunitar. Le este interzis să solicite sau să accepte instrucțiuni de la guverne, autorități, organe sau persoane străine de instituția în care lucrează. Orice activitate externă, retribuită sau nu, are nevoie de avizul instituției. Funcționarul comunitar trebuie să declare natura activităților soțului/soției ;
- să fie neutru, ceea ce îl obligă pe funcționarul comunitar să se abțină de la exprimarea publică a opiniilor care pot afecta demnitatea funcției sale ;

1. CPI, „Hotărârea din 26.09.1990, Beltrante vs Consiliu”, T48/89.

2. CJCE, „Hotărârea din 07.11.1990, Culin vs Comisie”, C343/87, conform căreia anularea unei decizii administrative luate împotriva unui funcționar constituie în sine o reparație a prejudiciului moral pe care acesta l-ar fi putut suferi.

3. CJCE, „Hotărârea din 18.01.1990, Maurissen și Uniunea Sindicală vs Curtea de Conturi”, C193/87 și 194/87.

- să acționeze cu onestitate și discreție la terminarea mandatului, astfel încât să nu utilizeze în scop personal cunoștințele dobândite în timpul mandatului ;
- să-și asiste și ajute cu loialitate superiorii ;
- să păstreze secretul profesional, orice apariție publică sau orice articol/carte având nevoie de aprobarea superiorilor ;
- pozițiile individuale afirmate public nu pot fi considerate ca fiind ale instituțiilor, cel care o face asumându-și consecințele¹.

Funcționarii primesc o retribuire ce cuprinde un salariu de bază și unele suplimente pentru copii, cheltuieli pentru școală, expatriere etc. Retribuția comunitară nu este supusă fiscalității naționale, ci unui impozit comunitar, garantându-se astfel tuturor funcționarilor comunitari același tratament fiscal. Au un regim special de pensionare și de securitate socială.

V.8.3. *Privilegiile și imunitățile Comunităților Europene și ale funcționarilor acestora*

Protocolul asupra privilegiilor și imunităților CE (vezi Schmidt, 1991 ; Seidl, 1990), anexă a Tratatului de Fuziune a executivelor, semnat la 8 aprilie 1965 și modificat de mai multe ori, regularizează regimul CE și cel aplicabil funcționarilor, parlamentarilor, altor persoane cu responsabilități în instituțiile comunitare, dar și al Reprezentanțelor statelor membre și Misiunilor CE în țări terțe.

V.8.3.1. *Clădiri, bunuri, arhive*

Localurile, edificiile și arhivele sunt inviolabile și nu pot constitui obiectul unor percheziții, confiscări sau exproprieri. De același regim se bucură bunurile și activele CE, acestea neputând constitui obiectul unei acțiuni de constrângere administrativă sau judiciară fără autorizarea Curții de Justiție a CE și nici nu pot fi obiectul unei impuneri fiscale directe². Cumpărarea de bunuri pentru uzul oficial nu se impozitează. Sunt exceptate de la plata oricăror drepturi de vamă și de la orice restricții de import-export bunurile oficiale destinate CE, ca și publicațiile acestora. Comunicările oficiale și transmiterea documentelor oficiale ale instituțiilor se bucură de același regim de inviolabilitate ca și cel al Misiunilor diplomatice.

1. CJCE, „Hotărârea din 16.11.1983, Thyssen vs Comisie”, 188/82 ; „Hotărârea din 27.03. 1980, Sucrimex vs Comisie”, 133/79 ; „Hotărârea din 10.06.1982, Interagra vs Comisie”, 217/81 ; „Hotărârea din 18.12.1992 Weddel vs Comisie”, C54/90.

2. CJCE, „Hotărârea din 28.03.1996, Belgia vs Comunitatea Europeană și altele”, C19/94.

V.8.3.2. *Personalul aflat în serviciul Comunităților Europene*

Protocolul asupra privilegiilor și imunităților stabilește regimul general al privilegiilor și imunităților persoanelor care au funcții în instituțiile comunitare, dar și al funcționarilor.

Membrii Comisiei, judecătorii, avocații generali și secretarul general al CEJ și al TPI, consilierii CES, membrii Curții de Conturi, ai CR, ca și funcționarea acestora, inclusiv cei ai PE – cu excepția parlamentarilor europeni, care au un regim asemănător parlamentarilor naționali – se bucură de imunitate de jurisdicție față de acțiunile desfășurate în exercitarea atribuțiilor lor oficiale. Imunitatea nu acoperă actele private și nici nu scutește funcționarii comunitari de la respectarea legislației statelor membre în care-și desfășoară activitatea. Altfel spus, în relația lor juridică privată cu statul de destinație devin subiecți ai dreptului național, conform articolului 23 al Statutului. În acest sens, TPI a stabilit că prerogativele stabilite de Protocol se atribuie funcționarilor doar în interesul Comunității și au un caracter funcțional ce urmărește ca aceștia să nu fie împiedicați să-și exercite atribuțiile¹.

De asemenea, funcționarii și celelalte persoane mai sus numite beneficiază și de alte privilegii și imunități stabilite în articolele 2-16 ale Protocolului amintit, precum: nu sunt supuși prevederilor generale legate de politica de imigrație și beneficiază de facilități monetare și de schimb, de scutiri de taxe la automobile, mobilă etc., atât la intrarea, cât și la ieșirea din funcție.

Așa cum spuneam, privilegiile și imunitățile se atribuie în scopul protejării funcției pe care o exercită în sânul Comunităților și în interesul acestora și, de aceea, trebuie interpretate restrictiv. În acest sens, CJCE a arătat că ele se aplică doar acțiunilor realizate în exercitarea funcțiilor publice comunitare și numai dacă respectivele acțiuni nu se pot realiza decât sub autoritatea Comunităților Europene și prin intermediul funcționarilor acestora².

V.8.3.3. *Reprezentanțele permanente ale statelor membre și Misiunile statelor terțe*

Atât membrii permanenți ai Reprezentanțelor permanente ale statelor membre în fața Comunităților Europene, cât și reprezentanții ocazionali ai statelor membre (miniștrii, secretarii de stat, delegații oficiali etc.) care se află la sediile de lucru ale CE sau la sediile Reprezentanțelor permanente se bucură de privilegiile și imunitățile stabilite prin Convenția de la Viena din 1961, pe timpul exercitării funcțiilor pentru care au făcut deplasarea (inviolabilitatea locației, secretul corespondenței, valiza diplomatică, libertate de comunicare, imunitate în fața jurisdicției civile, penale și administrative). Misiunile statelor terțe acreditate pe lângă CE se bucură de privilegiile, imunitățile și facilitățile obișnuite.

1. CPI, „Hotărârea din 29.03.95, Anne Hogan vs CJCE”, T497/93.

2. CJCE, „Hotărârea din 11.07.67, Sayag”, 5/68.

V.8.3.4. *Regimul lingvistic*

Tratatul CECA a fost redactat doar în franceză și se află depozitat în Arhivele Guvernului Republicii Franceze (art. 100 TCECA); prin urmare, singura versiune oficială este cea franceză. În schimb, tratatele CEE și CEEA, cât și cel al UE au fost redactate în limbile oficiale ale CE/UE. Pe măsură ce s-a extins CE/UE au fost realizate și variantele de tratate în limbile oficiale ale noilor state membre. Toate variantele de tratate redactate în limbile oficiale ale tuturor statelor membre au aceeași valabilitate. În acest moment, cu 27 de state membre și 23 de limbi oficiale ale acestora, avem deci tratatele în 23 de limbi.

La rândul său, *Buletinul Oficial* al CE/UE se publică în limbile oficiale ale statelor membre. Dacă actul juridic publicat reprezintă o Decizie Generală a CECA sau un regulament CE sau CEEA, toate versiunile lingvistice publicate sunt valabile. În caz de divergență, se compară diferitele versiuni¹. Dacă însă este vorba despre un act comunitar care se adresează doar unui stat membru sau unei persoane, se consideră autentică versiunea publicată în limba oficială a respectivului stat sau persoane.

În reuniunile oficiale ale instituțiilor și organelor comunitare se poate face uz de dreptul de a utiliza limbile oficiale, în anumite cazuri existând și obligația de a asigura mijloacele tehnice de traducere a documentelor și interpretare a dezbaterilor. Excepție face CJ care pronunță sentințele doar în franceză². Fără îndoială, în practică lucrurile stau puțin altfel, în sensul că în reuniunile de lucru ale funcționarilor comunitari se observă tendința de utilizare doar a francezei și englezei, ceea ce nu înseamnă că, la nivelul Consiliului sau al PE, se limitează dreptul utilizării limbilor naționale oficiale. Din toate acestea rezultă că multilingvismul CE/UE atrage și o imensă povară financiară și administrativă, mii de funcționari comunitari muncind în acest sector păstorit, între 2007 și 2009, de către Leonard Orban, Comisarul propus de România. Costurile de loc mici ale acestei activități de traducere/interpretare au și aspecte pozitive precum:

- transparența deciziilor UE, ce nu s-ar putea asigura dacă s-ar publica sau s-ar vorbi doar în engleză sau franceză, ca și când toți cei aproape 500 de milioane de cetățeni ai UE ar cunoaște aceste limbi;
- securitatea juridică, adică certitudinea că cei interesați înțeleg conținutul actelor normative comunitare;
- egalitatea tuturor statelor membre.

V.8.3.5. *Sediile*

De la crearea CE, stabilirea sediilor și a punctelor de lucru ale instituțiilor a constituit o problemă sensibilă și motiv de controverse, ajungându-se chiar și la CJCE.

Tratatele stabilesc faptul că decizia cu privire la sedii este de competența statelor membre, acestea trebuind să o adopte de comun acord (art. 77 TCECA, 216 TCE, 189 TCEEA). Așa au și făcut-o prin Decizia provizorie de stabilire a sediilor la Bruxelles, Strasbourg și Luxembourg, adoptată în 1965 prin Tratatul de Fuziune. De aici și mult

1. CJCE, „Hotărârea din 12.12.69, Stauder”, 3/3/1977 și „Hotărârea din 06.10. 1982, Kerry vs CILFIT”.

2. Vezi, capitolul al IX-lea, din prezentul volum.

discutatul „nomadism” al PE (Arpio-Santacruz, 1990), datorat faptului că nu s-a precizat locația pentru sesiunile plenare și Comisii, ci doar pentru Secretariatul General (Luxembourg). De aceea, până în 1981, în practică, plenul se întrunea succesiv la Luxembourg și Strasbourg, iar Comisiile la Bruxelles. Motivul pentru care Comisiile se întâlneau la Bruxelles îl constituia existența Comisiei Europene și a Secretariatului General al Consiliului în același oraș. Această practică obliga la deplasarea unei bune părți a funcționarilor din serviciile administrative și lingvistice între cele trei orașe. Dincolo de costurile financiare ale unei asemenea operațiuni, existau și inconveniente legate de transportul infrastructurii tehnice necesare acestor activități. De aceea, în Rezoluția din 07.07.1981, PE a solicitat (*DOCE/JOCE*, C234 din 14.09.1981), reorganizarea sediilor astfel încât sesiunile plenare să se desfășoare la Strasbourg, restul continuând așa cum era deja în practică. Luxembourgul a atacat respectiva rezoluție a PE, arătând că acesta nu este competent să stabilească sediile, dar CJCE a dat dreptate PE¹ declarându-l competent să ia acele măsuri care să-i permită o mai bună funcționare. În plus, CJCE a arătat că PE poate decide propria organizare internă cu atât mai mult cu cât rezoluția PE nu ataca decizia din 1965 prin care se stabilise în Luxembourg sediul Secretariatului General al PE. Deci, pe de o parte, Luxembourg nu era afectat, iar pe de alta, CJCE a analizat nu cine are dreptul să stabilească sediile conform tratatelor, ci dacă o instituție are dreptul să se autoorganizeze și să ia măsurile pe care le considera necesare pentru a deveni mai eficientă. În continuare, PE a adoptat o nouă rezoluție (din 20.05.1983, *DOCE/JOCE* C161/20.06.1983) prin care a făcut o nouă repartizare a personalului ce lucra la Secretariatul General de la Luxembourg, astfel încât acesta să poată asigura funcționarea sediilor de la Strasbourg și Bruxelles, acum când plenul se reunea la Strasbourg, iar Comisiile la Bruxelles. În noile locații era, desigur, nevoie de serviciile administrative și lingvistice. Din nou, Luxembourg a făcut contestație la CJ și, de data aceasta, a câștigat, deoarece, prin decizia sa, PE modifica art. 4 al deciziei din 1965². CJCE a considerat că PE are dreptate atunci când reclamă o infrastructură adecvată în cele două orașe unde își desfășoară activitatea plenul și Comisiile, dar deplasarea de fapt sau de drept a Secretariatului General de la Luxembourg poate fi considerată o violare a celor stabilite în anul 1965.

PE a continuat să lupte pentru depășirea acestei situații absurde și a decis să aibă sesiuni plenare extraordinare și la Bruxelles, astfel încât să poată deplasa serviciile administrative de care avea permanent nevoie la Bruxelles, dată fiind activitatea Comisiilor. De data aceasta a fost Franța cea care s-a opus, dar CJ a decis că PE poate să se autoorganizeze și că nu violează cele stabilite în 1965³. Și iată cum, printr-un subterfugiu, PE a reușit să-și asigure serviciile de care avea nevoie la Bruxelles.

Pentru Franța era importantă existența sediului PE de la Strasbourg ca simbol al reconcilierii franco-germane, dar și al procesului de integrare europeană. Pentru Luxembourg era importantă menținerea sediilor sale, având în vedere efortul pe care-l făcuseră pentru construcția acestora.

În anul 1989, Luxembourg a reclamat din nou PE, care decisese transferarea serviciului de relații publice și comunicare la Bruxelles printr-o Rezoluție din 18.11.1989

1. CJCE, „Hotărârea din 10.02.1983, Luxembourg vs PE”, 230/81.

2. CJCE, „Hotărârea din 10.04.1984, Luxembourg vs PE”, 108/83.

3. CJCE, „Hotărârea din 22.09.1988, Franța vs PE”, 358/85 și 51/86.

(DOCE/JOCE, C47/1989) și prin care se stabileau sediile instituțiilor. În acest caz, CJCE stabilea ca, din moment ce statele membre acceptaseră reuniunile Comisiilor parlamentare la Bruxelles, trebuia să-i revină PE posibilitatea de a decide transferarea sau nu a personalului necesar îndeplinirii misiunii sale¹. Tema s-a reluat cu ocazia Consiliului European de la Edinburgh, din 1992², când, printr-o nouă decizie, s-a stabilit formula definitivă: se confirmă autoorganizarea stabilită de către PE conform căreia sesiunile plenare ordinare se desfășoară la Strasbourg, cele plenare adiționale împreună cu cele ale Comisiilor la Bruxelles, iar Secretariatul General rămâne la Luxembourg.

Astfel :

- Consiliul se reunește la Luxembourg în lunile aprilie, iunie și octombrie, în restul anului lucrările având loc la Bruxelles ;
- Comisia rămâne instalată la Bruxelles, dar are unele servicii în Luxembourg (Eurostat, traduceri, serviciile CECA și CEEA, publicații, informatică) ;
- CJCE are sediul la Luxembourg din 1977 ;
- Curtea de Conturi, la Luxembourg ;
- CES și CR continuă în Bruxelles ;
- Comitetul Consultativ CECA, la Luxembourg.

Cu ocazia Consiliului European de la Bruxelles din 1993 au fost stabilite și alte sedii precum : BCE la Frankfurt, EUROPOL la Haga etc.

O problemă rămăneau Consiliile Europene, dată fiind dorința statelor membre de a le organiza la „ele acasă”, ceea ce, pe de o parte, reclama eforturi importante de logistică, de securitate, dar, pe de alta, permitea o mai bună vizualizare în UE și pe plan internațional a statului ce exercita Președinția. După multe discuții, s-a optat pentru o formulă de compromis : un Consiliu European la Bruxelles și altul în statul ce deține Președinția Consiliului, iar pe termen lung, ambele la Bruxelles.

1. CJCE, „Hotărârea din 28.11.1991, Luxembourg vs PE”, C213/88 și C38/89.

2. Consiliul European, „Concluziile Consiliului European”, Edinburgh, 1992, DOCE/JOCE, C341/23.12.1992.

Capitolul VI

Parlamentul European

VI.1. Parlamentul European, parte a sistemului instituțional comun

VI.1.1. *Considerații generale*

În cele trei Tratatе Constitutive se menționează existența celor trei Adunări Parlamentare, compoziția și funcționarea acestora (art. 20-25 TCECA, art. 137-144 TCE și art. 107-114 TCEEA).

„Convenția referitoare la unele instituții comune ale Comunităților Europene” (Roma, 25 martie 1957) a stabilit ca în loc de trei Adunări Parlamentare să avem una singură, comună celor trei Comunități Europene.

Cum bine știm, încă se vorbește despre „insuficiența competențelor PE” sau despre „deficit democratic”. Evident-că această problemă se punea mai ales la început, când prin tratate se stabilea ca obiectiv al Adunării Parlamentare doar acela de „a fi consultată de către instituțiile cu competență normativă” (Molina del Pozo, 1987). Cu toate limitele sale, prin crearea Adunării Parlamentare se intuia voința redactorilor tratatelor de a crea „embrionul” a ceea ce putea deveni, în timp, o instituție asemănătoare parlamentelor naționale. În fapt, Adunarea Parlamentară comună celor trei organizații regionale internaționale (Comunitățile Europene) era un for de dezbaterе în care se întâlneau parlamentari aleși de către electoratele naționale, și nu de către corpul electoral al statelor membre, în calitatea acestuia de corp electoral al Comunităților (Verges, 1979).

Este adevărat că în redactarea Tratatelor Constitutive se prevăzuse posibilitatea ca Adunarea să fie aleasă direct de către electorii statelor membre, ceea ce făcea ca, de la început, Comunitățile Europene să nu fie o simplă organizație internațională. Se anunța astfel intenția de a depăși condiția unei simple organizații internaționale prin stabilirea unor obiective, structuri și competențe diferite (art. 138 TCE, art. 108.3 TCEEA și art. 20 TCECA). Astăzi, alegerile pentru PE se organizează odată la cinci ani, următoarele alegeri urmând a se desfășura în iunie 2009¹.

1. România și Bulgaria au fost nevoite să organizeze alegeri pentru PE până la 31 decembrie 2007 deoarece, la data ultimelor alegeri – iunie 2004 – nu erau încă membre ale UE. Până când reprezentanții celor două state în PE urmau a fi desemnați prin votul direct al electoratului, România și Bulgaria erau reprezentate în PE de parlamentari desemnați de către partidele politice prezente în Parlamentul României, respectiv al Bulgariei.

Cu timpul, Adunarea Parlamentară Europeană și-a adăugat competențe, chiar dacă insuficiente pentru a reprezenta eficace „popoarele comunitare”. Creșterea competențelor normative și bugetare poate fi apreciată ca exprimând progresivitatea integrării europene, cadrul competențial al PE putând fi înțeles ca un autentic „barometru” al procesului de integrare pe ansamblul său.

„Adunarea”, cum se numea inițial, s-a autodenumit „Adunare Parlamentară Europeană”¹, iar apoi „Parlament European”, prin Actul Unic European². În ceea ce privește formularea din TUE, s-a generalizat utilizarea formulei de „Parlament European”, singurul loc în care se mai folosea noțiunea de „Adunare” fiind art. 243 TCE.

Cele trei Tratatе Constitutive prevedeau ca Adunarea să fie formată din delegați ai parlamentelor naționale, având atribuții diferite în funcție de tratatul în numele căruia acționau³. Altfel spus, dacă ceea ce se judeca făcea parte din Piața Comună, de exemplu, principiile ce stăteau la bază erau cele ale CEE, la fel ca în cazul CECO/CECA și CEEA. De asemenea, se stabilea posibilitatea de a modifica în timp compoziția Adunării Parlamentare de la reprezentarea de gradul II existentă spre alegerea directă a membrilor PE. Era vorba despre un pas curajos, chiar cu valențe constituționale, și el s-a făcut în 1976, când s-a aprobat organizarea de alegeri prin sufragiu universal, primele fiind programate pentru 1979. Adevărul este că alegerea sa prin sufragiu universal i-a conferit PE prestigiu, influență, putere, autoritate, în același timp asigurând CE/UE legitimitate democratică⁴.

VI.1.2. Cadrul instituțional. Asemănări și deosebiri față de un parlament național

Parlamentul European reunește reprezentanții popoarelor statelor membre din UE, aleși prin sufragiu universal direct. PE simbolizează aplicarea democrației la structura instituțională a UE.

Conform art. 138B TCE și în forma stabilită de fiecare tratat, Parlamentului European îi revine sarcina de a participa la procesul de luare a deciziilor, de adoptare a normelor europene în următoarele forme:

- Codecizie cu Consiliul, conform art. 189B TCE;
- Cooperare, conform art. 189C TCE;
- Aviz consultativ.

1. Rezoluția din 20 martie 1958.
2. Rezoluția din 20 martie 1962 și art. 4 AUE care modifică Tratatеle Constitutive, chiar dacă în TCE continuă să se utilizeze cele două denumiri: „Adunare”, respectiv „Parlament” (art. 137, respectiv art. 149).
3. Este vorba despre ceea ce vedem că se întâmplă și astăzi în cazul organizațiilor internaționale clasice sau de cooperare sau interguvernamentale de tipul OSCE, NATO, Consiliul Europei și altele, care au Adunări Parlamentare având doar competențe politice (și acestea uneori restrânse) și care se formează prin desemnarea de către Parlateamentele naționale a unor parlamentari care să reprezinte partidele politice prezente în respectivele parlamente naționale și în aceeași proporție ca în parlamentele naționale.
4. Despre toate acestea, vezi Jacobs, F., Corbett, R., 1990; Jacque, J.B., Bieber R., Constantinesco, V., 1984; Aldecoa, F., Munoz, A., 1986; Verges, J., 1979b; Issac, G., 1986; Pasetti Bombardella, F., 1987.

Are putere de decizie în adoptarea bugetului, mai ales în privința cheltuielilor neobligatorii (Bărbulescu, 2006).

Este lesne de înțeles că, pentru a-și îndeplini misiunea, PE trebuie să colaboreze cu celelalte instituții, Comisia și Consiliul, pe care, de altfel, le și controlează politic într-o anumită măsură. Alături de actualul său rol în procesul decizional, încă de la constituirea celor trei Comunități, Parlamentului European îi fusese recunoscut rolul de control politic asupra Comisiei Europene și, mai târziu, asupra Consiliului și a cooperării interguvernamentale din domeniul PESC și JAI.

Respectivul control politic înseamnă :

- intrarea PE în procedura prin care era validat Președintele Comisiei Europene, dar și a Comisiei pe ansamblul său ;
- participarea sa la desemnarea Apărătorului Poporului ;
- participarea la alegerea membrilor Curții de Conturi ;
- posibilitatea de a retrage sprijinul său Comisiei Europene ;
- obligativitatea Comisiei de a depune rapoarte în fața PE ;
- obligativitatea Consiliului de a prezenta Agenda Președințiilor și un raport la încheierea fiecăreia.

Trebuie să arătăm că, spre deosebire de alte instituții și organe auxiliare ale CE/UE ai căror membri sunt propuși de către guverne și numiți de către Consiliu sau sunt ei înșiși membri ai guvernelor, membrii PE nu au legătură directă sau indirectă cu guvernele statelor membre, fiind aleși direct de către cetățenii acestora. Prin urmare, au o deplină legitimitate democratică.

PE nu trebuie identificat cu un parlament național, cu un legislativ național. Chiar dacă unele asemănări organizatorice și de competență ne pot duce cu gândul la acest lucru, trebuie să fim prudenți în asemenea înțepinderi, PE și parlamentele naționale fiind diferite, chiar dacă asemănătoare.

Când spunem că PE este diferit de un parlament național nu înseamnă nici că se apropie mai mult de o adunare parlamentară și, cu atât mai puțin, de o conferință specifică organizațiilor internaționale clasice. PE constituie o noutate în teoria relațiilor internaționale și în relațiile dintre state, aceasta constând în :

- componentă ;
- competențe ;
- locul ocupat în structura instituțională.

Prin componentă, deoarece membrii săi nu sunt delegați de către parlamentele sau guvernele naționale (Consiliul Europei, NATO, OSCE, ONU etc.), ci sunt aleși direct de către popoarele statelor membre.

Prin competențe, deoarece are putere de Decizie, Cooperare, control politic, toate acestea fiind dificil de găsit în cazul organizațiilor internaționale clasice.

În fine, prin locul ocupat în structura instituțională, deoarece nu reprezintă centrul puterii decizionale a UE.

Decizia de a dota Comunitățile Europene cu o instituție parlamentară vădește existența unei dimensiuni politice implicite a procesului început în anii '50. Statele membre considerau că integrarea europeană nu era doar o acțiune de unificare a piețelor, ci mai ales de „unificare a popoarelor” și de edificare a unei „uniuni din ce în ce mai strânse,

ample și profunde între popoare ce atâta vreme fuseseră opuse prin divizări sângeroase”¹. Și dacă există o finalitate politică implicită, ce altă instituție putea să aducă în prim-plan „suflul democratic” al popoarelor decât un parlament comun? Participarea popoarelor statelor membre la activitatea și construcția comunitară transformau Comunitățile Europene și UE în totalitatea sa într-o organizație bazată pe democrație reprezentativă și pluralism politic. Asocierea UE cu pluralismul politic este asigurată și de noul articol 138 A TCE, introdus la Maastricht, prin care se recunoștea că „partidele politice la nivel european constituie un factor important de integrare” prin contribuția adusă la „formarea unei conștiințe europene și prin exprimarea voinței politice a cetățenilor Uniunii”².

Tocmai de aceea PE a avut cea mai spectaculoasă evoluție în cadrul procesului de trecere de la CE la UE.

În concluzie, putem afirma că competențele PE nu sunt identice cu cele ale unui parlament național, în primul rând pentru că puterea legislativă a Comunității (altfel spus, competența de a adopta norme de caracter general) este, în principal, a Consiliului sau a Comisiei. PE, așa cum apărea inițial în Tratatul Constitutiv, nu avea alte competențe decât controlul asupra gestiunii Comisiei și pe aceea de a emite Avize neangajante înainte de adoptarea – de către Consiliu la propunerea Comisiei – a normelor prevăzute la art. 14 și 15 TCECA, 189 TCE și 161 TCEEA sau înainte de a fi semnate acorduri internaționale. Pe măsură ce s-a intensificat procesul de integrare europeană, competențele PE au crescut, fiind încă departe de cele tipice unui parlament, dar la fel de departe și de lipsa competențelor de la început. Astăzi, PE joacă un rol important în procesul de elaborare a normelor comunitare, cât și în cel de adoptare a bugetului comunitar, fără a avea competențe directe în privința accederii de noi membri. PE are însă competențe în privința resurselor pe care Comunitățile Europene le pun la dispoziția integrării.

VI.2. Alegerea PE prin sufragiu universal direct

VI.2.1. Baza juridică: art. 138.3 TCE

Așa cum am spus, între 1952 și 1979, deputații din PE erau desemnați de către parlamentele naționale, realizându-se astfel o reprezentare de gradul II și legând statutul de deputat european de cel de parlamentar național³. În funcție de tipul de parlament (uni- sau bicameral), statele membre își distribuiau numărul de mandate ce le reveneau. Dar Tratatul Constitutiv prevedea și posibilitatea ajungerii la o desemnare directă de către cetățeni a membrilor PE (art. 21.3 TCECA, 138.3 TCEE și 108.3 TCEEA). În acest scop, PE trebuia să elaboreze un proiect, urmând ca acesta să fie aprobat prin unanimitate în Consiliu. La rândul lor, statele membre validau respectivul document în funcție de regulile constituționale referitoare la adoptarea documentelor de drept internațional.

1. Așa cum se arată în preambulul Tratatului CE.

2. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

3. Mandatul de deputat european era valabil atât timp cât era valabil cel de parlamentar național.

La 20 septembrie 1976, Consiliul adopta o Decizie privind organizarea alegerilor prin sufragiu direct și universal, ceea ce constituia, de fapt, o îndeplinire a angajamentelor asumate prin Tratatul Constitutiv și deci o evoluție firească a Comunităților Europene, parte a unui proces gradual, dinamic și chiar constituțional. Decizia a fost însoțită de un document-anexă care expunea modul de organizare a alegerilor pentru Adunare (PE), ambele urmând a fi ratificate de către statele membre. Cele două documente se constituiau în drept primar, dat fiind faptul că, pe de o parte, puneau în practică diferite prevederi ale tratatelor, iar pe de alta, modificau unele dispoziții ale acestora. Astfel, începând cu anul 1979, au fost organizate, la fiecare cinci ani, alegeri directe pentru PE.

VI.2.2. Norma națională și regimul juridic al scrutinului

La o analiză mai atentă, se poate spune că decizia privind alegerile europene a reprezentat, de fapt, un compromis între angajamentele luate prin Tratatul Constitutiv și voința politică a unor noi membri, precum Marea Britanie. Astfel, deși articolele 138.3 TCE, 21.3 TCECA și 108.3 TCEEA stabileau că alegerile se vor desfășura conform unei proceduri unice în toate statele membre, Marea Britanie s-a opus, dorind, în ceea ce o privea, să mențină sistemul majoritar cu un singur tur de scrutin, ceea ce a făcut ca alegerile să se desfășoare în fiecare stat membru în acord cu dispozițiile naționale specifice. Astfel, s-a ajuns la soluția potrivit căreia norma națională decide modalitatea scrutinului (majoritar, ca în Marea Britanie, și proporțional), organizarea circumscripțiilor electorale (naționale¹, regionale², districtuale³), incompatibilitățile, vârsta minimă (de la 18 la 25 de ani), posibilitatea votului prin poștă sau prin procură, înlocuirea în caz de demisie sau deces al unui parlamentar. Avem astfel liste închise⁴, dar și situații în care alegătorii își pot exprima preferințele, listele fiind ordonate alfabetic⁵, sau situații în care se pot combina listele (Luxembourg). Avem state în care circumscripțiile sunt considerate statele membre⁶ sau zone ale acestora, situație în care și mandatele se împart pe respectivele zone⁷. Avem limită de vârstă pentru alegerea în PE de 18 (Danemarca, Spania, Olanda, Germania), 19 (Austria), 21 (Belgia, Marea Britanie), 23 (România, Franța) și chiar 25 (Italia) de ani. Avem state în care doar partidele și asociațiile de partide pot propune candidați (Austria, Danemarca, Olanda, Germania) și altele, precum România, în care sunt admiși și candidații independenți. Mai mult decât atât, nici măcar ziua alegerilor nu este aceeași, deoarece în unele state – Italia, de exemplu – se obișnuiește ca alegerile să se organizeze duminică și luna, pentru ca cetățenii să poată pleca în weekend fără grija votului. De aceea, alegerile pentru PE au loc de-a lungul mai multor zile, rezultatul fiind însă cunoscut doar la sfârșitul numărării voturilor din ultima țară în care s-a votat. Nici măcar exit-pollurile nu sunt, din acest

1. De exemplu, Spania, Danemarca, Franța, Luxembourg, Olanda, Grecia, Portugalia, România.

2. De exemplu, Germania, Belgia, Italia.

3. De exemplu, Marea Britanie, Irlanda.

4. De exemplu, Spania, Franța, Grecia, Portugalia, România.

5. De exemplu, Danemarca, Italia, Belgia, Olanda.

6. Austria, România, Danemarca, Grecia, Olanda, Spania etc.

7. Belgia, Franța, Italia, Marea Britanie etc.

motiv, publice, chiar dacă se realizează, pentru a nu influența alegerile din statele în care acestea încă nu au avut loc.

Rămânea în sarcina PE și a Consiliului să rezolve acest angajament derivat din articolele 138.3 TCE, 21.3 TCECA și 108.3 TCEEA, până în acest moment PE prezentând o lungă serie de proiecte¹, fără ca acestea să obțină votul prin unanimitate, din cauza opoziției Marii Britanii.

Atunci când se va ajunge să se realizeze acest pas, față de situația din 1976, itinerariul unei legi electorale unice a UE ar fi următorul :

- proiect elaborat de către PE și aprobat prin majoritatea absolută a membrilor săi ;
- aprobare prin unanimitate a Consiliului ; dacă acesta operează modificări ale proiectului, este nevoie și de Avizul conform al PE – introdus de TUE – ce se obține prin majoritatea absolută de voturi ale membrilor săi ;
- Consiliul adoptă formal cele două documente, Decizia și Actul privind alegerile europene ;
- Statele membre ratifică cele două documente.

Articolul 8 B.2 TCE introdus la Maastricht² recunoaște cetățenilor UE dreptul de a fi aleși și de a alege în scrutinurile pentru PE în țara de reședință. Acest drept se bazează pe o Directivă³ ce prevedea că toți cetățenii UE, indiferent dacă au sau nu naționalitatea statului membru de rezidență, își pot exercita în condiții egale cu cetățenii statului de rezidență dreptul de a alege sau de a fi ales în PE. Aceasta însemna că se pot înscrie pe liste în statul din care provin sau în statul în care au rezidență. Dacă optează pentru statul în care au rezidență, trebuie să se înscrie pe listele electorale și se bucură de tratament egal cu restul candidaților care sunt cetățeni ai statului de reședință. Mai mult decât atât, cetățenii statelor membre UE pot candida pentru PE nu numai în statul de origine, ci și în cel de destinație, adică acolo unde își au domiciliul sau rezidența permanentă. Desigur, conform legislației din respectivul stat, și nu din cel de origine.

Dacă un cetățean și-a exercitat dreptul activ sau pasiv de vot în alegerile pentru PE în statul de origine nu mai poate să o facă și în cel de rezidență. La fel, în cazul exercitării dreptului de vot activ sau pasiv în statul de rezidență nu mai poate să o facă în cel de origine.

VI.3. Componentă și organizare

VI.3.1. *Prezentare generală*

Reamintim că, așa cum stabileau Tratatul Constitutiv (art. 20 TCECA, 137 TCEE și 107 TCEEA), PE este compus din reprezentanții popoarelor statelor membre, în el nefiind reprezentate nici regiunile din Europa⁴ (pentru aceasta există Comitetul Regiunilor),

1. De exemplu, 1982, Proiectul Seitlinger ; 1985, Proiectul Bocklet ; 1986, Proiectul Hubner ; 1993, Proiectul De Gucht.

2. Referitor la reforma de la Maastricht, vezi Bărbulescu, I.Gh., 2005a.

3. Directiva 93/109/CE din 06.12.1993, *DOCE/JOCE*, L329/30.12.1993.

4. Chiar dacă în unele state numărul total de mandate se împarte pe regiuni.

dar nici cetățenii Uniunii pe ansamblul său, recunoscându-se și prin aceasta că UE este formată din statele sale membre și popoarele acestora (Verges, 1979).

Până la extinderea din 2004, PE, cu sediul în Strasbourg¹, era format din 626 de membri, după cum urmează: Germania, 99; Franța, Italia și Marea Britanie, câte 87 fiecare; Spania, 64; Olanda, 31; Belgia, Grecia și Portugalia, câte 25 fiecare; Suedia, 22²; Austria, 21; Irlanda, 15; Danemarca și Finlanda, câte 16 fiecare; Luxembourg, 6³.

Prin noua redactare a articolului 137 TCE (art. 189, TUE Amsterdam), numărul maxim al membrilor PE se stabilea la 700, iar prin Tratatul de la Nisa, la 732. Astfel, conform Tratatului de la Nisa, distribuția locurilor în PE era: Germania, 99; Franța, Marea Britanie și Italia, 72; Spania și Polonia, 50; România, 33; Olanda, 25; Grecia, Belgia, Portugalia, 22; Cehia, Ungaria, 20; Suedia, 18; Bulgaria, Austria, 17; Slovacia, Danemarca, Finlanda, 13; Irlanda, Lituania, 12; Letonia, 8; Slovenia, 7; Estonia, 6; Cipru, 6; Luxembourg, 6; Malta, 5.

Acest număr a fost modificat din nou prin decizia Consiliului European la sfârșitul anului 2002, când se știa că România și Bulgaria nu vor adera în anul 2004. Astăzi PE are 785 de membri. De ce a fost nevoie de o nouă modificare? În principal din cauza nemulțumirilor pe care le-a provocat repartizarea de la Nisa încă din momentul realizării sale. Plecând de la referendumul dintre Belgia și Olanda, treptat, mai toate statele membre, noi și vechi, au dorit suplimentarea locurilor din Parlamentul European. Astfel s-a ajuns la un PE cu 732 de deputați pentru legislatura 2004-2009 (din 736 maximumul stabilit), repartizați astfel: Germania, 99; Franța, Italia, Marea Britanie, 78; Spania, Polonia, 54; Olanda, 27; Belgia, Cehia, Grecia, Ungaria, Portugalia, 24; Suedia 19; Austria 18; Danemarca, Slovacia, Finlanda, 14; Lituania, Irlanda, 13; Letonia, 9; Slovenia, 7; Estonia, Cipru, Luxembourg, 6; Malta, 5.

Cu aceeași ocazie, România a primit 35 de locuri, iar Bulgaria 18 și a fost adoptată decizia potrivit căreia în legislatura 2004-2005 se poate depăși pragul de 736 de locuri dacă România și Bulgaria acced formal în UE, ceea ce s-a și întâmplat, astăzi existând, așa cum am arătat, 785 de europarlamentari⁴.

Această repartizare are în vedere principiul proporționalității, dar – așa cum se vede – există discrepanțe între numărul locurilor și populație. O asemenea situație constituie de multă vreme subiect de dispută și pune la îndoială adevărata reprezentare democratică a PE. În plus, fiind constituit pe ideea reprezentării naționale, PE se bazează, în mod paradoxal, pe un element de drept internațional, și nu de drept comunitar, așa cum ar trebui pentru o instituție comunitară. În plus, se vorbește despre o „suprareprezentare” a statelor mici (60.000 de luxemburgezi/un deputat în PE) și o „infrareprezentare” a celor mari (peste 800.000 germani/un deputat în PE), explicația fiind aceea că, dacă

1. Dar având Secretariatul la Luxembourg, iar Comisiile desfășurându-și activitatea la Bruxelles.
2. În cazul Suediei, Finlandei și Austriei, ca și al României sau Bulgariei, la momentul aderării la UE eurodeputații au fost desemnați de către parlamentele naționale.
3. Inițial, în art. 21 TCECA se prevedea că Adunarea va avea 78 de membri, dintre care 18 corespundeau fiecărui stat mare (Germania, Franța, Italia), câte 10 Olandei și Belgiei, iar Luxembourgului patru. Numărul acestora a crescut pe măsura extinderii, cifra de 626 fiind stabilită prin Decizia Consiliului Uniunii din 1 ianuarie 1995, *DOCE*, L/1.01.1995.
4. Ulterior, s-a decis revenirea, începând cu anul 2009, la 736 de europarlamentari, iar mai târziu s-a luat în discuție posibilitatea unei limite maxime de 750.

sistemul ar fi fost strict proporțional, statele mici nu ar fi avut, practic, reprezentare în PE, iar cele puțin mai mari nu ar fi putut reprezenta în PE decât un curent politic național. Pe de altă parte, dacă se stabilea un minimum pentru statele mici de 3-4 europarlamentari, pentru a putea fi reprezentați în PE cetățenii de diferite convingeri politice ai acestora și apoi se aplica proporționalitatea directă, s-ar fi ajuns la un număr total deosebit de mare, cu efecte directe asupra eficienței activității. Așa că, deocamdată, sistemul este unul proporțional regresiv sau amendat.

VI.3.2. Statutul de membru al PE

Deputații din PE sunt aleși pe o perioadă de cinci ani, atât cât durează o legislatură europeană¹. Deputații ar trebui să voteze individual și personal, și nu să fie influențați sau să li se impună anumite poziții. În realitate, eurodeputații aparțin grupurilor politice din PE și votează conform deciziei colective luate în acestea. Așadar, putem spune că, la fel ca și în parlamentele naționale, vechea normă a democrației reprezentative este subminată de „mașinăriile” partidelor politice și disciplina acestora.

Parlamentarii europeni beneficiază de privilegiile și imunitățile prevăzute în Protocolul privind Privilegiile și Imunitățile din 8 aprilie 1965, anexă a Tratatului de Fuziune din același an. Acestea sunt:

- libertatea de deplasare;
- facilități de vamă;
- imunitate juridică, penală și fiscală (ce poate fi ridicată doar de către PE), în baza căreia parlamentarul european nu poate fi reținut, arestat, amendat în timpul exercitării funcțiilor sale. În plus, articolul 10 al Protocolului stipulează că, pe perioada sesiunilor PE, membrii acestuia se bucură de aceleași imunități ca și membrii parlamentului național, dacă se află în țara de origine. La rândul său, CJCE a realizat o interpretare a „perioadei de sesiuni” și a ajuns la concluzia că anul întreg trebuie considerat ca fiind „perioadă de sesiune”, mai puțin vacanța oficială². Motivația CJCE a fost aceea că un parlamentar lucrează și în afara sesiunilor propriu-zise, cu excepția vacanței oficiale.

În plus, membrii PE au aceleași drepturi ca și cei ai unui parlament național: salariu – astăzi diferă de la o țară la alta, fiind egal cu cel al unui parlamentar național la care se adaugă indemnizații/sesiuni, dar din 2009 va fi egal pentru toți europarlamentarii –, fond de cheltuieli pentru activitatea desfășurată, inviolabilitate pentru opiniile exprimate în activitatea parlamentară etc.

VI.3.3. Incompatibilități

Formal, calitatea de membru al PE nu este incompatibilă cu cea de parlamentar național³, dar în practică partidele interzic o asemenea situație dată fiind agenda încărcată și

1. România și Bulgaria au ales în 2007 eurodeputați doar pentru un an și jumătate, deoarece atât mai rămăsese de la 1 ianuarie 2008 până la alegerile din iunie 2009.
2. CJCE, „Hotărârea din 10.07.1986, Wibot vs. Faure și alții”, 149/85.
3. Art. 5 al Actului privind alegerile europene.

diferită a parlamentelor naționale în raport cu cel european. Există însă incompatibilități explicite la nivel european, dar și posibilitatea descifrării unora naționale, atâta vreme cât nu va exista o lege electorală europeană. Astfel, nu pot fi membri ai PE¹ membrii Comisiei Europene, ai Consiliului, judecătorii, avocații generali sau secretarul general al CJCE, membrii Curții de Conturi, membrii Comitetului Consultativ CECA, membrii CES și ai CR, dar și ai altor organisme create prin tratate sau rezultate din aplicarea acestora, precum membrii din conducerea BCE sau funcționarii BCE și BEI.

VI.3.4. Grupuri politice

Membrii PE se reunesc în grupuri politice (Laprat, 1985 ; Poehle, 1987 ; Reich, 1992 ; Silvestro, 1989), și nu în funcție de naționalitate, formulă logică dacă avem în vedere faptul că s-a dorit să se dea PE o autentică dimensiune comunitară. Așa s-ar explica și faptul că numărul de deputați necesar formării unui grup politic este mai redus atunci când este compus din reprezentanții mai multor state și mai mare dacă este vorba despre reprezentanții unuia singur.

Constituirea unui grup politic era reglementată în art. 29 al regulamentului intern, care stabilea limite de eurodeputați pentru constituirea unui grup politic :

- 14 deputați, dacă proveneau din patru state membre ; era un număr destul de mic având în vedere numărul de europarlamentari, tocmai pentru a li se permite, pe de o parte, formațiunilor minoritare să formeze propriul grup parlamentar, iar pe de altă parte, pentru a stimula asocierile în grupuri parlamentare transnaționale ;
- 18 deputați, dacă proveneau din trei state membre ;
- 23 deputați, dacă proveneau din două state membre ;
- 29 deputați, dacă proveneau din același stat membru.

După aderările din 2004 și 2007, aceste proporții au fost modificate astfel încât, pentru a forma un grup politic, acum este nevoie de 20 deputați reprezentând cel puțin a cincea parte din numărul statelor membre.

Cum este lesne de înțeles, se favorizau grupurile parlamentare transnaționale și se puneau anumite piedici alianțelor naționale. Constituirea unor grupuri politice naționale ar fi dificilă chiar dacă rezultatul alegerilor pentru PE ar duce la reprezentări masive ale unui partid în PE, doar statele mari având teoretic această posibilitate, datorită numărului mare de locuri pe care-l au în PE.

Deputații care nu doresc să adere la un grup politic fac parte din „grupul” celor nealiniați politic. Existența grupurilor politice este importantă pentru formarea Comisiilor parlamentare și a prezidiului PE. Putem afirma că ele apar și ca expresie a alianțelor rezultate în urma alegerilor pentru PE de la nivel național, dar mai ales ca rezultat al existenței coalițiilor de partide la nivel european. Chiar dacă încă nu putem vorbi despre partide europene propriu-zise, ci mai degrabă despre coaliții europene, să nu uităm că dezideratul art. 138A TCE era acela al formării partidelor europene. Conform grupurilor politice din 2007, compoziția PE era următoarea :

- Grupul Creștin-Democrat și Democrațiile Europene (Partidul Popular European, PP-ED) ;

1. Art. 6 al Actului privind alegerile europene.

- Grupul Socialist (Partidul Socialist European, PES);
- Grupul Liberal, Democratic și Reformist (ALDE);
- Grupul Verzilor (Green/EFA);
- Grupul Europa Democrațiilor;
- Grupul Stângii Unite Europene;
- Grupul Uniunea pentru Europa-națiunilor;
- Grupul Mixt.

Grupurile cu cea mai bună reprezentare erau PP-ED (278) și PES (218), urmate de ALDE (104), Europa națiunilor (44), Green/EFA (42), Stânga Unită (40), Independență și Democrație (24), Identitate, Tradiție, Suveranitate (23), alături de 11 nealiniați. România „contribuia” la PPE cu nouă deputați, la PSE cu 12, la ALDE cu opt și la ITS cu șase¹. După cum se poate vedea, Grupul ITS s-a format prin aderarea României la UE, ceea ce a adus în PE șase deputați PRM care, adăugați celor din aceeași familie ideologică deja existenți, au permis apariția respectivului grup. La fel de adevărat este că rezultatul alegerilor din 25 octombrie 2007, când PRM nu a mai intrat în PE, a modificat din nou datele problemei. Iată cum țara noastră poate să joace un rol activ în PE.

VI.3.5. Organizarea activității PE

Organizarea PE este reglementată prin Regulamentul Intern (DOCE, L49/19.02.1997) și se bazează pe existența unui președinte ales prin majoritate absolută dintre candidații diferitelor grupuri politice sau grupuri de 10 deputați nealiniați politic. Dacă nici un candidat nu are majoritate absolută în primele trei tururi, în cel de-al patrulea rămân primii doi clasai, iar alegerea se face prin majoritate simplă. Președintele răspunde de activitățile PE în fața altor instituții comunitare, de relația internațională a PE, cât și de transparența rezoluțiilor PE. În practica ultimelor legislaturi, funcția de președinte a fost „împărțită egal” între primele două grupuri politice rezultate din alegeri – Partidul Popular și cel Socialist –, astfel încât fiecare dintre acestea să exercite președinția timp de doi ani și jumătate, indiferent de rezultatul alegerilor. Președintele reprezintă PE în relația cu alte instituții comunitare și în relațiile internaționale.

PE are:

- un prezidiu format din Președintele PE, vicepreședinții PE și chestorii PE; activitatea sa specifică o reprezintă coordonarea secretariatului PE, rezolvarea problemelor organizatorice și administrative ale PE;
- Conferința Președinților, formată din Președintele PE și președinții grupurilor parlamentare; activitatea sa specifică o reprezintă organizarea activității PE, stabilirea Ordinii de zi, audierile, relațiile cu alte instituții comunitare și organisme necomunitare.

Fiecare legislatură se divide în cinci sesiuni anuale ce încep în a doua marți a lunii martie a fiecărui an. Sesiunile ordinare au loc o dată pe lună și durează între trei și cinci

1. Numărul parlamentarilor este dinamic, unii părăsind PE (numai din motive obiective – precum boli grave sau obținerea unor posturi de demnitari în țările de origine etc.), alții intrând în PE, ceea ce face ca, uneori, operând calcule să avem punctual mai mult sau mai puțin de 785 de parlamentari.

zile. La cererea majorității membrilor PE, ai Comisiei sau ai Consiliului pot fi organizate și sesiuni extraordinare.

În afara sesiunilor plenare, PE lucrează în Comisiile parlamentare.

PE poate avea comisii permanente sau temporare, generale sau speciale, dar și de cercetare a unor fapte (art. 138C TCE). După caz, Comisiile:

- elaborează propuneri de rezoluții votate apoi în plen;
- examinează problemele solicitate de către plen sau pe cele rezultate din anumite situații, cum ar fi cercetările realizate de către PE.

Comisiile trebuie să cuprindă membrii grupurilor politice în proporția existentă în plen, iar conducerea lor este asigurată de doi vicepreședinți și un președinte. Un parlamentar poate participa la una sau mai multe comisii. Activitatea unei comisii începe prin stabilirea unui raportor, care trebuie să realizeze un Raport și un Proiect de rezoluție sau un Aviz, după caz. Dacă îl aprobă comisia parlamentară, acesta se transferă plenului ca proiect în vederea deliberării și adoptării.

Comisiile permanente ale PE sunt:

- Comisia de Afaceri Externe și de Securitate;
- Comisia de Agricultură și Dezvoltare Rurală;
- Comisia de Buget;
- Comisia Economică și Monetară;
- Comisia de Industrie, Comerț Exterior, Energie;
- Comisia Juridică și Piața Internă;
- Comisia de Afaceri Sociale și Muncă;
- Comisia de Politică Regională, Transporturi, Turism;
- Comisia de Mediu, Sănătate și Consumatori;
- Comisia de Tineret, Cultură, Educație, Mass-Media și Sport;
- Comisia de Dezvoltare și Cooperare;
- Comisia de Libertăți Publice și Afaceri Interne;
- Comisia de Control Bugetar;
- Comisia Afaceri Constituționale;
- Comisia de Regulament, Verificare a Puterilor și Imunități;
- Comisia Drepturilor Femeii;
- Comisia de Petiții;
- Comisia de Pescuit.

Trebuie arătat că Tratatul CE stabilește că reprezentanții Comisiei Europene pot participa la activitățile din plenul PE, de regulă fiind prezenți unul sau mai mulți comisari, chiar și Președintele Comisiei. Reprezentanții Comisiei Europene pot asista și la unele dezbateri din comisiile de specialitate ale PE, dacă o solicită. Rățiunea prezenței Comisiei Europene la activitățile PE o constituie:

- dreptul de inițiativă legislativă al Comisiei Europene, ceea ce face să i se solicite explicații sau să i se propună modificări față de proiectele legislative, având în vedere participarea PE la procesul legislativ;
- dreptul Comisiei de a modifica un proiect legislativ în orice moment al procesului decizional dacă decizia definitivă nu a fost încă luată. Mai mult decât atât, Comisia îl poate modifica și dacă a fost respins.

În oricare dintre situațiile descrise, Comisia trebuie să asiste la activitățile PE atunci când este analizat proiectul său legislativ, pentru a oferi, dacă este cazul, soluții pertinente.

O procedură obișnuită o constituie introducerea pe Ordinea de zi, la solicitarea unui grup politic sau a 29 de deputați, a unor probleme apărute între timp.

Există și o procedură scrisă prin care un deputat poate depune o declarație spre a fi înscrisă într-un registru deschis tuturor deputaților, iar dacă în două luni se adună jumătate din semnăturile membrilor PE, propunerea conținută în respectiva declarație se consideră adoptată.

VI.3.6. Sistemul de vot. Cvorum

Sistemul de vot este cel definit de majoritatea absolută. Dacă aceasta este regula generală, pentru chestiuni specifice tratatele sau regulamentul intern pot stabili alte tipuri de majorități. Iată câteva exemple :

- respingerea procedurii de Codecizie sau Cooperare, cât și aprobarea amendamentelor reclamă majoritate absolută ;
- moțiunea de cenzură a Comisiei sau respingerea bugetului reclamă o dublă majoritate : de 2/3 din voturile exprimate și o majoritate absolută a membrilor PE ;
- amendamentele la buget reclamă o majoritate de 5/6 la cea de-a doua lectură.

Cvorumul stabilit este de 1/3 din membrii PE.

VI.4. Competențe

VI.4.1. Evoluția competențelor

PE și-a dovedit capacitatea de evoluție nu numai prin schimbarea denumirii sau a modului de a-și desemna membrii, dar și prin modificarea competențelor. Astfel, dacă Adunarea CECA avea doar o putere limitată de control asupra activității CECO/CECA, iar instrumentul moțiunii de cenzură se putea utiliza doar cu ocazia prezentării rapoartelor anuale, Adunările CEE și CEEA aveau și putere deliberativă, iar moțiunea de cenzură putea fi depusă în orice moment. Prin fuziunea celor trei Adunări într-una singură, ca urmare a Convenției din 25.03.1957, puterile Adunării CEE și CEEA se extindeau și asupra CECO/CECA. Treptat, PE, care nu s-a mulțumit niciodată cu puterile reduse pe care i le atribuiseră statele membre, a căpătat altele noi, consolidându-și progresiv dreptul de control politic asupra Comisiei (prin interpelări și rapoarte scrise), dar și asupra Consiliului, cel puțin în privința cooperării politice. Mai mult decât atât, PE ajunge să „convingă” Comisia și Consiliul asupra necesității Avizului său pentru toate actele normative comunitare. Astfel apare Avizul conform al PE, pentru ca, în 1975, PE să mai facă un pas prin procedura de Concertare; utilizată în cazul dezacordului dintre PE și Consiliu în materie bugetară. Practic, era vorba despre un mare succes al PE, acela de a se recunoaște autoritatea alături de cea a Consiliului în materie bugetară. La rândul său, Actul Unic European îi atribuie noi valențe în procesul de adoptare a normelor comunitare prin procedura de Cooperare (art. 189C TCE) și cea de emitere a Avizelor

conforme în legătură cu aderarea de noi state sau cu acordurile de asociere. În fine, TUE completează participarea PE la procesul decizional prin procedura de Codecizie PE-Consiliu în diferite domenii (tot mai multe, pe măsură ce se adoptau Tratatul de la Amsterdam și Nisa) și extinderea domeniilor pentru care este necesar Avizul conform, dar și procedura de Cooperare. În plus, atunci când TUE îi definește rolul general în art. 137 TCE, stipulează doar că PE va exercita competențele pe care i le atribuie Tratatul, formulă mult mai apropiată de esența legislativ-parlamentară a PE decât cea utilizată în vechiul art. 137 TCE care se referea punctual la competențele de deliberare și control. În aceste condiții, apar, desigur, explicit puterile normative, precum Cooperarea, Codecizia, Aviz conform simplu sau întărit. Pe de altă parte, art. 138 B TCE descrie diversitatea puterilor ce-i permit PE să participe la puterea normativă a CE, de la cea de consultare la cea de Cooperare și Aviz conform, ajungând la cea de Codecizie. Același art. 138B TCE, introdus la Maastricht, îi recunoaște PE rolul de a impulsiona inițiativa normativă.

VI.4.2. Competențe politice

VI.4.2.1. Considerații generale

Alături de competențele legislative/normative și bugetare, apar cele de control politic (vezi Chauchat, 1989) asupra activității altor instituții, în special asupra Comisiei. Întărirea componentei politice a PE s-a realizat progresiv, saltul fiind dat de legitimizarea pe care i-a adus-o alegerea directă a europarlamentarilor.

Controlul politic al PE asupra Comisiei se exercită prin raportul anual al acesteia, în baza articolelor 143 TCE, 113 TCEEA și 24 TCECA.

În urma dezbaterilor, PE poate vota o moțiune de cenzură la adresa Comisiei care, dacă este aprobată cu 2/3 din voturi, poate duce la demiterea sa¹. Această măsură, mai mult teoretică, nu are un impact catastrofal asupra Comunităților, dat fiind faptul că nu este vorba despre demiterea unui executiv în adevăratul sens al cuvântului². În plus, atunci când Comisia este demisă sau demisionează, nu PE este cel care numește noua Comisie, această atribuție având-o guvernele statelor membre. Altfel spus, moțiunile de cenzură ale PE nu duc la căderea unui executiv propriu-zis, Comisia fiind un „executiv derivat”, „tehnic”; de aceea, rareori întâlnim moțiuni de cenzură așa cum apar acestea descrise în articolele 144 TCE, 114 TCEEA și 24 TCECA³.

1. Această confruntare *a priori* dintre PE și Comisie este, în opinia noastră, hilară, deoarece PE ar trebui să fie mai aproape de Comisie – ca instituții ce reprezintă „interesele comune” –, „inamicul” lor comun putând fi considerat, mai degrabă, Consiliul – reprezentantul intereselor naționale.
2. Acesta fiind mai degrabă Consiliul, care însă nu poate fi demis de către PE.
3. În anul 2004, la formarea Comisiei actuale, PE a „inventat” o nouă formă de „luptă parlamentară” amenințând-o cu vetoul său, dacă se menținea candidatura comisarului din partea Italiei, care făcuse o serie de afirmații nefericite asupra rolului femeii în societate; Comisia a cedat și, mai mult decât atât, a acceptat să țină cont de sugestiile PE, chiar și atunci când ar fi fost vorba despre competențe exclusive ale sale, precum activarea clauzelor de salvagardare.

Alte forme de acțiune politică a PE asupra Consiliului și Comisiei sunt cele ale interpelărilor orale sau scrise. Chiar dacă PE poate adopta rezoluții legate de acestea, efectele lor practice sunt insignifiante.

De asemenea, chiar dacă, formal, doar Comisia prezintă rapoarte scrise asupra activității sale în fața PE, în practică și Consiliul o face pe cale orală, ceea ce, de asemenea, a întărit rolul de control politic al PE.

Chiar dacă ușor exagerat, aceste instrumente se aseamănă celor utilizate în parlamentele naționale.

VI.4.2.2. *Interpelările*

Prin interpelări, parlamentarii solicită instituțiilor comune informații, opinii, explicații referitoare la un eveniment, act normativ etc. ce pot afecta competența PE, dar și cu privire la activitatea Comunităților sau a Uniunii pe ansamblu.

Întrebările pot fi adresate Comisiei, Consiliului în general sau în particular pentru PESC (art. J 7 TUE) și JAI (art. K 6 TUE). Trebuie arătat că, în conformitate cu Tratatul Constitutiv, întrebările și, prin urmare, puterea politică de control a PE existau numai în raport cu Comisia Europeană, dar, începând cu anii '70, a devenit o cutumă ca PE să întrebe Consiliul și acesta să răspundă. La fel s-au petrecut lucrurile și cu Cooperarea Politică Europeană¹. Toate aceste proceduri de drept și de fapt s-au consolidat pe măsura întăririi procedurilor de cooperare politică. Mai mult decât atât, treptat, statele ce dețineau Președinția Consiliului obișnuiau să-și prezinte în PE agenda Președinției pe ansamblu, dar și a fiecăreia dintre cele nouă formațiuni ale Consiliului. La sfârșit, desigur, i se prezenta PE o dare de seamă asupra îndeplinirii obiectivelor respectivei președinții și asupra eventualelor decizii ce trebuie urmărite de-a lungul următoarei sau următoarelor președinții. Astfel, Președințiile având șase luni, iar PE funcționând pe legislaturi de cinci ani, acesta din urmă putea asigura continuitate acțiunilor UE pe termen mediu și lung.

Interpelările pot fi orale – cu sau fără dezbateri –, scrise, dar pot fi organizate și prin formula *tour de table*.

Întrebările orale (art. 40, Regulamentul Intern al PE), a căror inițiativă trebuie să o aibă o comisie parlamentară, un grup politic sau un grup de 29 de deputați, se comunică din vreme instituției interelate pentru a putea fi pregătite răspunsurile. Este posibilă organizarea unor dezbateri cu ocazia răspunsurilor oferite în PE de către instituția interelată și chiar prezentarea unei rezoluții a PE, rezoluție ce se poate vota în aceeași zi. Există și posibilitatea ca dezbaterile să lipsească, iar întrebările să fie scurte și punctuale. În acest caz, instituția interelată trebuie să răspundă la fel de concis și de punctual.

Întrebările scrise (art. 42, Regulamentul Intern al PE) se pot formula de către orice deputat și nu au nevoie de acordul Conferinței Președinților. Așa-numitele întrebări prioritare trebuie să primească răspuns în trei săptămâni, iar restul în șase.

Tour de table se propune cu o săptămână înainte de a avea loc o ședință plenară. Președintele PE decide dacă acceptă sau nu această procedură. Este vorba despre

1. Precursorul PESC, dezvoltată prin AUE.

dialoguri scurte între deputați și Președintele Comisiei sau al Consiliului, comisari etc. asupra aspectelor specifice activității curente și de interes general. Se recomandă întrebări scurte, precise și care nu au fost formulate în ultima perioadă. Desigur, răspunsurile pot da naștere la alte întrebări. Scopul principal al recurgerii la această procedură îl constituie creșterea transparenței actului de guvernare în UE, cunoscută fiind lipsa de transparență a Consiliului, dar și a Comisiei. Or, prin întrebări multiple asupra adoptării actelor normative, asupra motivelor care îngreunează adoptarea etc., PE obligă reprezentanții celor două instituții să vorbească public despre subiecte pe care altfel nu le-ar aborda.

Întrebările și răspunsurile se publică în *JOCE*, seria C.

VI.4.2.3. Raportul general și rapoartele sectoriale

În plus, tratatele prevedeau (art. 24 TCECA, 143 TCE și 113 TCEEA) obligația Comisiei de a prezenta anual (în februarie) un raport general asupra tuturor activităților comunitare, dar și asupra dezvoltării politicilor comune. Comisiile parlamentare studiază acest raport și are loc dezbaterea sa în plen, urmată de adoptarea și aprobarea unei rezoluții. Acest raport analizează activitățile deja desfășurate, dar și proiectele și programele de viitor. Perioada analizată este de un an, iar documentul este dat publicității.

Pe de altă parte, PE cunoaște în detaliu activitatea din diferitele sectoare concrete ale politicilor comunitare prin rapoartele sectoriale pe care le prezintă Comisia. În acest sens, art. 2 TCE prevede că PE trebuie să cunoască „evoluția socială”, ceea ce obligă Comisia să elaboreze anual un asemenea raport dezbătut apoi în PE. La rândul său, art. 130B TCE obligă Comisia să elaboreze un raport asupra „progreselor realizate pentru implementarea politicii de coeziune economico-socială”¹. Art. 8 TCE reclamă un raport referitor la „aplicarea dispozițiilor legate de cetățenia Uniunii”. Alte sectoare în care Comisia prezintă rapoarte sectoriale sunt agricultura, concurența, transporturile, comerțul, mediul etc. Fiind vorba despre rapoarte și dezbateri, este vorba, în fond, de control politic.

Un raport special este și cel referitor la aplicarea dreptului comunitar în statele membre, pe care Comisia îl realizează din anul 1988 și care se publică în *JOCE*. Studiul raportului se realizează în comisiile parlamentare, cea juridică elaborând rezoluția care, ulterior, se transmite instituțiilor comune, guvernelor și parlamentelor naționale.

VI.4.2.4. Comisiile temporare de investigare

Noul articol 138C TCE a stabilit crearea comisiilor temporare de investigare a infracțiunilor sau a proastei gestionări constatate în aplicarea dreptului comunitar. Prin TUE se confirmă organizarea acestor comisii, dar ele nu analizează numai dreptul derivat, ca la început, ci și dreptul primar (art. 138C TCE, 20B TCEEA, 107B TCEEA). Constituirea și funcționarea respectivelor comisii este stabilită prin Regulamentul Intern al PE, articolele 109.3, respectiv 136. Astfel:

- comisiile se constituie la solicitarea unui sfert din numărul deputaților;
- nu pot interfera cu competențele altor instituții comune;
- nu pot analiza cauze aflate pe rolul CJCE și al TPI până când acestea nu se pronunță.

1. Acest raport se face din trei în trei ani.

Termenul este de cel mult un an, dar poate fi prelungit motivat de două ori câte trei luni și, în orice caz, nu poate fi prelungit în afara legislaturii în care comisiile au fost convocate. Nu se pot convoca comisii care să analizeze fapte ce au fost deja analizate, decât dacă au apărut elemente noi care să justifice o nouă convocare și, oricum, nu înainte de scurgerea a 12 luni de la prezentarea concluziilor precedentei comisii. Comisia elaborează un raport ce se prezintă plenului, iar acesta decide dacă îl va face public sau nu.

Modalitatea exercitării dreptului de investigare face obiectul unui acord între PE, Comisie și Consiliu¹.

VI.4.2.5. *Moțiunea de cenzură și votul de încredere* (Comisia Europeană)

Alt instrument important al controlului politic îl constituie moțiunea de cenzură, respectiv votul de încredere al PE în Comisia Europeană. Moțiunea de cenzură nu se poate adresa decât Comisiei și are drept scop exercitarea responsabilităților politice ale PE în gestionarea problematicei comunitare (art. 24 TCECA, 144 TCE și 114 TCEEA). Moțiunea de cenzură se poate propune de către 10% din deputați, trebuie să fie scrisă și motivată. Președintele PE trebuie să anunțe imediat membrii PE și Comisia. Se stabilește momentul dezbaterii și al votului, care nu poate depăși patru săptămâni de la înregistrarea moțiunii. În ceea ce privește votul, acesta este nominal, public, iar propunerea trebuie să întrunească dubla majoritate de 2/3 din voturile exprimate și majoritatea absolută a membrilor PE. Dacă se aprobă moțiunea de cenzură, membrii Comisiei trebuie să demisioneze în grup, Comisia primind votul de încredere, de asemenea, în grup. Moțiunea de cenzură se adresează Comisiei pe ansamblu, și nu unuia sau altuia dintre comisari. Desigur, până la aprobarea noii Comisii, cea demisă continuă să funcționeze pentru o gestionarea afacerilor curente. Până acum au fost prezentate cinci asemenea moțiuni de cenzură, dintre ele fiind aprobată doar una care a și dus la demiterea Comisiei Santer în anul 1999².

Până în 1993, moțiunea de cenzură constituia o amenințare mai mult simbolică, PE neavând puterea reală de a promova o moțiune împotriva Comisiei, deoarece:

- Comisia a avut, până în anii '80, o relație specială cu PE, ceea ce a făcut imposibilă adoptarea unei măsuri atât de drastice de către PE în raport cu o instituție cu care avea bune relații;
- PE nu controla pe deplin numirea Comisiei, nici nu putea monitoriza programul acesteia; odată cu TUE, PE ajunge să acorde votul său de încredere Comisiei și să-i aprobe programul³.

Noul articol 158.2 TCE obliga la aprobarea Președintelui și a celorlalți membri ai Comisiei de către PE înainte de a fi numiți. Faptul că membrii Comisiei numiți de către Consiliu – în urma propunerii statelor membre – primeau votul de încredere al PE măsura semnificativ controlul politic al PE asupra Comisiei. Astfel, activitatea Comisiei este

1. PE/Consiliu/Comisie, „Decizia PE, Comisiei și Consiliului din 19.04.1995 cu privire la modalitățile de exercitare a dreptului PE de investigații”, JOCE, L113/19.05.95.
2. Celelalte au fost în 1976, 1977, 1991 și 1993.
3. Prin Declarația Solemnă de la Stuttgart din 1982, propune o procedură de aprobare a PE în privința Comisiei, dar nu avea efecte juridice.

legată strâns de cea a PE, acesta putând sancționa „îndepărtarea” celei dintâi de la angajamentele asumate la investitură și pe parcurs, dar și eventuala lipsă de receptivitate la sugestiile sale. În plus, dacă este demisă Comisia, tot PE acordă votul de încredere și celeilalte Comisii, deci controlul politic are un puternic element disuasiv¹.

VI.4.2.6. Relația cu alte instituții ale UE

În afara participării la desemnarea Președintelui Comisiei și a Comisiei în ansamblul ei, PE mai participă la următoarele numiri:

- Apărătorul Poporului, prin majoritatea voturilor exprimate, dacă există un cvorum de o jumătate din numărul parlamentarilor (art. 138E TCE și 159 RIPE);
- este consultat de către Consiliu pentru numirea membrilor Curții de Conturi și a Președintelui și membrilor din conducerea BCE (art. 188B TCE).

VI.4.2.7. Controlul politic asupra PESC și JAI

→ atilitu

Controlul PE asupra PESC și JAI este posibil și necesar deoarece controlul politic nu se rezumă la pilierul comunitar, fiind asociat și celor interguvernamentali. TUE a prevăzut, confirmând dreptul dobândit al PE de control politic asupra cooperării politice europene, obligația Președintelui Consiliului de a „informa și a se consulta cu PE asupra principalelor aspecte ale PESC și de a prezenta acestuia opțiunile existente” (art. J 7 TUE), dar și „principalele aspecte ale activității în materie de cooperare polițienească și judiciară”. În ambele forme de cooperare interguvernamentală, PE adresează întrebări, formulează Recomandări și organizează o dezbatere pe an asupra progreselor înregistrate. Ulterior, PE a obținut dreptul de control asupra extinderii UE și a încheierii de acorduri internaționale, prin emiterea de Avize conforme.

VI.4.2.8. Dreptul la petiție

Orice cetățean al UE, persoană fizică sau juridică, are dreptul de a adresa PE, individual sau colectiv, o petiție asupra unei teme europene ce o afectează direct. Cererea se face către Comisia de Petiții, iar dacă este acceptată, va fi examinată de către comisiile de specialitate. PE solicită instituțiilor reclamate un raport, iar la capătul procesului se ia o decizie ce poate constitui punctul de plecare pentru noi reforme ale UE sau, în orice caz, generează un răspuns la respectiva petiție (art. 8D TCE, 156-158 RIPE). Acest drept fusese recunoscut de către PE prin art. 128 al Regulamentului său intern, dar TUE a ridicat nivelul juridic al acestui drept, incluzându-l în instituția cetățeniei UE. Mai mult decât atât, prin art. 138D se stabilește că acest drept îl au și persoanele rezidente în UE sau care au domiciliul social în UE, adică și alte persoane decât cetățenii statelor membre UE. Extrapolarea dreptului de petiție de la cetățenii statelor membre UE către toți cei care trăiesc și muncesc legal în statele membre UE este o dovadă de democratizare a Uniunii și de creștere a importanței PE în viața acesteia.

1. Vezi, capitolul dedicat Comisiei, dar și cel referitor la relațiile interinstituționale.

VI.4.3. *Competențe normative*

VI.4.3.1. *Considerații generale*

Competențele normative ale PE sunt încă reduse față de cele ale unui parlament național, dar, în același timp, în evidență creștere (Dashwood, 1994 ; Edward, 1987 ; Domestici-Met, 1987).

Inițial, participarea PE la procesul de adoptare a normelor comunitare se limita la avizarea propunerilor făcute Consiliului de către Comisie, Avize ce erau însă neangajante. În practică, rolul PE s-a văzut întărit pe măsură ce Curtea de Justiție a început să sancționeze Consiliul pentru nesolicitarea Avizelor acestuia¹ sau atunci când, după emiterea Avizului PE, respectivul act normativ era modificat pe fond fără a i se solicita PE un alt Aviz. De altfel, deja de-a lungul anilor '70 devenise o practică faptul ca orice propunere a Comisiei să fie însoțită de solicitarea Avizului PE, la 4 martie 1975 semnându-se în acest sens „Declarația Comună a Parlamentului, Consiliului și Comisiei referitoare la procedura de concertare între cele trei instituții în cazul adoptării de acte normative cu consecințe financiare importante”. În această logică, la 16 decembrie 1981, Comisia a elaborat un nou proiect de Declarație Comună care, dacă s-ar fi pus în practică, ar fi presupus extrapolarea Declarației din 1975 la toate deciziile de caracter general. În realitate, acest fapt nu s-a produs din cauza opoziției Danemarcei².

Actul Unic European a prilejuit regularizarea unor sectoare comunitare realizându-se, cu acest prilej, adevărata concertare a Comisiei, Consiliului și PE în vederea adoptării de acte normative. Aceasta a făcut să crească rolul PE chiar dacă Consiliul continua să fie cel care avea „ultimul cuvânt”. În articolele 7, 49, 54, 100A, 100B, 118A, 130E și 130Q TCE, așa cum au fost acestea redactate odată cu intrarea în vigoare a AUE, se prevedea adoptarea de către Consiliu a actelor normative cu caracter general „în cooperare cu PE”, ceea ce însemna recunoașterea rolului acestuia în adoptarea unor astfel de acte normative. Chiar dacă era vorba doar despre competențe legate de aceste articole, putem vorbi despre un progres. Acesta era confirmat și prin faptul că respectivele acte normative se refereau la piața internă, afectând deci „nucleul integrării”.

În cazul în care un act normativ trebuia adoptat de către Consiliu în cooperare cu PE, Consiliul (art. 149 TCE, în redactarea AUE) – prin majoritate calificată și având Avizul favorabil al PE – trebuia să stabilească, plecând de la propunerea Comisiei și Avizul PE, Poziția comună. Această Poziție comună exprimată de Consiliu³ era trimisă PE, însoțită de rapoarte ale Consiliului⁴ și ale Comisiei⁵. Dacă, timp de trei luni, PE nu avea nici o reacție sau își exprima acordul, atunci Consiliul aproba definitiv respectivul act normativ, conform Poziției comune. Actul respectiv era aprobat de către Consiliu prin majoritate calificată, deoarece avea la bază o propunere a Comisiei și acordul PE.

1. „Hotărârea din 29 octombrie 1980”, 41/69, RTJ, 1980 și „Hotărârea din 15 iulie 1970”, 41/69, RTJ, 1970.
2. Consiliul European, „Concluziile Consiliului European”, Stuttgart, 1993, www.ue.eu.int/summ.
3. În esență, vorbim despre un proiect de act normativ asupra căruia Consiliul și Comisia căzuseră de acord.
4. Care explicau Poziția comună.
5. Care expuneau rațiunea adoptării acesteia.

În timpul celor trei luni, PE putea emite amendamente la Poziția comună sau putea să o respingă. Dacă Poziția comună era respinsă de către PE, Consiliul putea totuși adopta respectivul act normativ, însă avea nevoie de unanimitate. Dacă Poziția comună era doar amendată, Comisia – în termen de trei luni – trebuia să revizuiască propunerea trimisă Consiliului, ținând cont de amendamentele PE. Odată expirat acest termen, Comisia trebuia să trimită din nou Consiliului propunerea modificată. De aici înainte, Consiliul putea:

- să aprobe, prin majoritate calificată, propunerea reexaminată a Comisiei;
- să aprobe, prin unanimitate, amendamentele PE neacceptate de către Comisie.

Dacă treceau trei luni fără să existe un semnal al Consiliului asupra propunerii modificate a Comisiei, aceasta se considera respinsă.

După cum se poate vedea, deși PE continua să nu adopte acte normative cu caracter general, faptul că existau sectoare în care Consiliul le adopta împreună cu PE făcea ca importanța acestuia să crească.

În noua redactare a TCE realizată de către TUE, procedura de adoptare a actelor normative de către PE în cooperare cu Consiliul este descrisă în art. 189C¹. Cu aceeași ocazie se consolidează competențele PE, art. 189 TCE precizând că PE și Consiliul pot adopta nu doar „în cooperare”, ci și „împreună” toate categoriile de acte normative la care făcea referire respectivul articol (între care găsim Reglementările și Directivele), conform unei proceduri complexe, regularizate prin art. 189B al TCE.

Adoptarea „în comun” de acte normative de către PE și Consiliu se face plecând de la o propunere a Comisiei pe care Consiliul – prin majoritate calificată și cu Avizul PE – o adoptă ca „Poziție comună”. Comisia emite „opinii” asupra sa, iar PE poate aproba, explicit sau implicit², respectiva Poziție comună. Există, desigur, posibilitatea ca – prin majoritate absolută – PE să comunice Consiliului că nu este de acord cu Poziția comună și să propună amendamente.

Dacă PE exprimă intenția de a respinge Poziția comună, Consiliul – prin „Comitetul de Conciliere” – poate încerca să evite respingerea acesteia explicând PE motivele sale. Dacă explicațiile conving, PE poate să renunțe la respingerea Poziției comune și să-și prezinte doar amendamentele.

În termen de trei luni de la primirea amendamentelor, Consiliul, prin majoritate calificată, le aprobă și adoptă actul în cauză. În cazul în care, vizavi de amendamentele PE, Comisia a elaborat un Aviz negativ, atunci Consiliul le poate adopta doar prin unanimitate.

În cazul în care Consiliul nu reunește majoritatea calificată sau, după caz, unanimitatea, se apelează la „Comitetul de Conciliere Consiliu-PE” pentru a căuta formula comună care să permită aprobarea respectivului act. Comisia asistă la aceste reuniuni. Dacă în termen de șase săptămâni se ajunge la un text de compromis și dacă acesta se aprobă în alte șase săptămâni de către Consiliu (prin majoritate calificată) și PE (prin majoritate absolută), atunci respectivul text se consideră adoptat. Dacă una dintre aceste instituții îl respinge sau nu îl votează în cele șase săptămâni stabilite, acesta este respins.

1. Art. 149 fiind eliminat.

2. Dacă timp de trei luni nu s-a pronunțat asupra ei.

Acest proces complex de adoptare a unor acte normative demonstrează, între altele, dorința PE de a juca un rol principal, chiar dacă încă nu funcționează ca un parlament în adevăratul sens al cuvântului.

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, respectiva procedură de adoptare în comun – PE/Consiliu – a diferitelor acte normative s-a modificat prin art. 251 (cel care redacta într-o nouă formă vechiul art. 189B al TCE)¹. Dar faptul că se adoptau norme în comun nu însemna că se renunța la cooperare și nici că aceste două proceduri se extindeau dincolo de Comunitatea Europeană. Singura prevedere care apare la Amsterdam în acest sens este că, începând cu 1996, se pot extinde temele asupra cărora se pot adopta decizii în comun de către Consiliu și PE (art. N2 TUE). Procesul a continuat în același sens și la Nisa.

VI.4.3.2. *Inițiativa normativă*

Cum știm deja, inițiativa normativă este o competență clasică a Comisiei Europene. Tratatul au recunoscut mereu dreptul de inițiativă al Comisiei. Nici Consiliul, nici PE nu pot iniția singure procesul normativ sau înlocui o inițiativă normativă a Comisiei cu propriul proiect legislativ. În cazul în care Consiliul constată lipsa inițiativei legislative a Comisiei, îi poate cere acesteia în mod expres realizarea unor studii necesare elaborării inițiativelor normative așteptate din partea UE, urmând să-i fie trimise de către Comisie propunerile ce rezultă din respectivele studii (art. 152 TCE, 122 TCEEA). Dreptul de inițiativă al Comisiei a fost mereu considerat ca un element fundamental al echilibrului instituțional al UE². De aceea, solicitările repetate ale PE³ de a primi și el drept de inițiativă legislativă alături de Comisie au fost contestate de statele membre care nu doreau o asemenea modificare a tratatelor. Statele membre se temeau că orice modificare ar fi dezechilibrat relația ingenioasă și productivă ce se stabilise între Consiliu, Comisie și PE. Dacă avem în vedere relația Consiliu-Comisie, vedem că, în cadrul acesteia, Consiliul aprobă o propunere a Comisiei prin majoritate calificată, dar o modifică doar prin unanimitate. Astfel, era privilegiată Comisia în fața eventualului abuz de putere al Consiliului – unanimitatea fiind greu de obținut, deci posibilitatea de a respinge propunerile Comisiei, redusă – plecându-se de la considerentul că aceasta (Comisia) reprezintă interesul general și că propunerile sale protejează acest interes. Ruptura acestui echilibru prin introducerea în ecuație a altui actor cu drept de inițiativă – PE – trebuie să aibă o justificare majoră pentru ca statele membre să accepte să o discute.

Mai trebuie analizate două aspecte:

- în statele membre, chiar dacă parlamentele naționale au drept de inițiativă legislativă, în practică executivul este cel care deține majoritatea acestora; între altele, deoarece

1. Vom reveni ulterior asupra acestui aspect.

2. În situația în care Consiliul are puteri reale mai mari, iar PE are legitimitate democratică directă, Comisiei îi revine „monopolul” inițiativei legislative, știut fiind că puterea o au nu numai cei care decid, ci și cei care fac propunerile către decidenți.

3. Art. 37 al „Proiectului de Tratat asupra Uniunii Europene al PE” (Proiectul Spinelli de Constituție Europeană), *R/E*, 1984-1, dar și „Raportul asupra strategiei PE față de crearea UE” (Raportul Hermann), PE, DOC, A2-375/88, sau „Raportul asupra CIG în contextul strategiei PE în vederea apariției UE” (Raportul Martin), PE, DOC, A3-281/90.

o inițiativă legislativă reclamă studii laborioase, expertiză, infrastructură și, mai ales, independență, în vederea identificării și protejării intereselor generale ale Comunității ;
- dacă la Maastricht PE i-a fost acordat dreptul de Codecizie alături de Consiliu asupra numeroaselor sectoare ale UE, adică PE a fost transformat într-o „Cameră a popoarelor” alături de Consiliu, înțelegă ca și „Camera statelor”, atunci și Consiliul ar avea același drept de inițiativă legislativă ca și PE, în cazul în care acesta din urmă ar dobândi un asemenea drept¹.

Este adevărat că, deși are dreptul de Codecizie, PE nu are aceleași puteri reale ca și Consiliul, deoarece acest drept de Codecizie nu acoperă întreaga problematică europeană. Chiar și așa, este discutabil dacă modalitatea de a dobândi drepturi egale și deci de a deveni un parlament cu puteri sporite derivă din asumarea dreptului de inițiativă legislativă, și nu din sporirea domeniilor Codeciziei, astfel încât să se exercite acest drept la paritate cu Consiliul. Soluția găsită de Maastricht este că PE poate cere Comisiei să îi prezinte propuneri de acte normative asupra oricărui subiect ar considera necesar pentru bunul mers al tratatelor. Nu este vorba despre un drept propriu-zis de inițiativă normativă, ci mai degrabă de unul similar celui de la art. 152 TCE. PE nu se poate substitui Comisiei, dar poate solicita inițiativă legislativă din partea acesteia. Este evident că, în cazul în care Comisia nu va prezenta acte normative în domeniile pe care PE le consideră necesare aplicării tratatelor, aceasta riscă să se trezească cu o moțiune de cenzură. PE poate cere și activarea procedurii prevăzute la art. 175 TCE. Mai mult decât atât, PE poate solicita Comisiei rapoarte periodice referitoare la propunerile sale de acte normative și poate aproba rezoluții prin care să solicite Comisiei elaborarea unor inițiative legislative în mai toate domeniile, dar și să sugereze liniile de bază ale acestora.

După cum se vede, deși nu are un drept de inițiativă legislativă propriu-zisă, PE poate influența Comisia în acest sens. Mai mult decât atât, în anul 2004 Comisia Barroso a semnat un protocol cu PE prin care controlul acestuia asupra sa este mai serios exercitat și, chiar dacă valabilitatea sa nu se întinde peste mandatul 2004-2009, UE a arătat de-a lungul timpului că dobândirea unor puteri „de fapt” de către PE a dus la transformarea lor treptată în puteri „de drept”.

VI.4.3.3. *Avizul consultativ*

Până în 1986 competența consultativă a PE (Avizul consultativ) constituia singura sa participare la procesul decizional al CE. Cum se spunea în sentințele CJCE referitoare la cazurile *Maizena* și *Roquette*, „Avizul constituie mijlocul prin care PE participă efectiv în procesul legislativ al Comunității. Această competență reprezintă un element esențial al echilibrului instituțional consfințit prin tratate. Chiar dacă limitată, este reflectarea la nivel comunitar a unui principiu fundamental, conform căruia popoarele participă la exercitarea puterii prin intermediul adunărilor parlamentare”².

1. Am explicat mai sus motivul pentru care, din acest punct de vedere, Comisia este privilegiată față de Consiliu.
2. CJCE, „Hotărârea din 29.10.1980, *Roquette et frères vs Consiliu*”, 138/79 și „*Maizena vs Consiliu*”, 139/79. Mai trebuie spus că CJCE a reiterat același tip de argumentație în „Hotărârea din 02.03.1994 *PR vs Consiliu*”, C316/91 ; „Hotărârea din 01.06.1994, *PE vs Consiliu*”, C388/92 ; „Hotărârea din 05.10.1994, *Germania vs Consiliu*”, C280/93 ; „Hotărârea din 30.03.1995, *PE vs Consiliu*”, C65/93 ; „Hotărârea din 05.07.1995, *PE vs Consiliu*”, C21/94.

Tratatele stabilesc că, înainte de adoptarea deciziilor, Consiliul și Comisia (cu unele excepții) trebuie să solicite opinia PE, iar acesta este obligat să o formuleze. În practică, această opinie este solicitată de Comisie în cvasitotalitatea cazurilor, chiar dacă tratatele nu o stabilesc expres. Consiliul a făcut și el o practică din acest sistem de lucru, chiar dacă într-o măsură oarecum mai mică decât Comisia. De altfel, CJCE a arătat că, „deși consultarea PE nu este obligatorie, nu înseamnă că realizarea sa este ilegală”¹; altfel spus, chiar dacă prin procedura decizională nu s-a stabilit obligativitatea consultării PE, dacă o instituție dorește să o facă, acțiunea acesteia este legală. TUE a mărit numărul domeniilor care reclamau Avizul consultativ al PE, însă fără a generaliza. Avizul consultativ nu trebuie urmat obligatoriu de către instituțiile care îl solicită, precum Avizul conform, ceea ce înseamnă că, până la urmă, Comisia și/sau Consiliul pot sau nu să țină cont de opinia PE.

Mai trebuie spus că, dacă necesitatea Avizului consultativ este prevăzută expres, iar Comisia și/sau Consiliul nu îl solicită, respectivul act normativ poate fi lovit de nulitate sau CJCE poate lua măsurile oportune, conform art. 33 TCECA, 173 TCE și 146 TCEEA. CJCE a mai stabilit însă că nu este suficientă solicitarea Avizului consultativ, ci trebuie așteptată formularea acestuia de către PE. Există și caz când PE poate neglija obligația de a răspunde solicitării Consiliului sau Comisiei, caz în care Curtea poate constata valabilitatea deciziei Consiliului și a Comisiei, deși nu s-a respectat procedura². În practică întâlnim o strânsă colaborare Comisie-Consiliu-PE încă din faza propunerilor legislative, astfel încât PE, prin Comisiile sale, analizează documentele ce urmează a fi adresate PE încă înainte de a fi trimise formal acestuia. Dacă PE are obiecții, Comisia și/sau Consiliul pot ține cont de ele încă din această fază, ceea ce ușurează ulterioara obținere a Avizului consultativ.

Procedura *dictamenului consultativ* este prevăzută în tratate pentru următoarele domenii :

- alegerile locale (art. 8B 1) și pentru PE (art. 8B 2);
- agricultură (art. 43);
- transporturi, atunci când afectează nivelul de viață și situația locurilor de muncă din unele regiuni (art. 75.3);
- concurența neloială (art. 87);
- regulamentul referitor la subvențiile de stat (art. 94);
- dispoziții fiscale (art. 99);
- armonizare legislativă, atunci când afectează piața comună (art. 100);
- stabilirea statelor ai căror cetățeni au nevoie de viză pentru a pătrunde în spațiul CE/UE și formatul vizei de intrare (art. 100C 1 și 100C 3);
- industrie, măsuri specifice de sprijin (art. 130);
- coeziune economico-socială, acțiuni specifice legate de fondurile comunitare (art. 130B);
- programe specifice de cercetare și dezvoltare (art. 130I 4 și 130O);
- mediu (măsuri fiscale, ordonarea teritorială, gestiunea resurselor etc.) – art. 130S;
- finanțarea prin resurse proprii (art. 201);
- acorduri internaționale (art. 228.3);
- modificări ale tratatelor (art. 235);

1. CJCE, „Hotărârea din 27.09.1994, Comisie vs Consiliu”, 165/87.

1. CJCE, „Hotărârea din 30.03.1995, PE vs Consiliu”, C65/93, prin care este acceptată valabilitatea Regulamentului, dat fiind faptul că PE nu a emis Avizul consultativ în timpul stabilit.

- art. 2.3 al protocolului referitor la politica socială (asigurări sociale, protecție socială, protecție în caz de șomaj, reprezentarea și apărarea colectivă a intereselor muncitorilor și ale oamenilor de afaceri).

Participarea PE cu titlu consultativ la procesul decizional s-a întărit și prin „Declarația Comună PE, Consiliu, Comisie” din 04.03.1975 asupra procedurii de concertare¹. Această procedură se aplică deciziilor și actelor comunitare cu caracter general, care au implicații financiare importante. Deschiderea procedurii de concertare are loc atunci când Consiliul consideră că nu este de acord cu Avizul consultativ al PE. Pasul următor îl constituie crearea unui „comitet de concertare” format din Consiliu, PE – cu număr egal de reprezentanți (din partea PE participă Președintele PE, președinții comisiilor implicate, toate grupurile parlamentare) – și Comisie. Obiectivul îl constituie găsirea, într-un termen de până la trei luni, a unui acord între PE și Consiliu. Acest acord se supune din nou votului PE, iar Consiliul decide. De altfel, Consiliul decide și dacă nu se ajunge la un acord. Acest procedeu se înscrie în ceea ce se cunoaște ca fiind activități specifice „triumghiului instituțional”, despre care vom vorbi mai târziu.

În afara Avizului consultativ prin care se pronunță PE, la solicitarea Consiliului și a Comisiei, asupra adoptării de acte juridice referitoare la tratate, PE este competent să delibereze și să se pronunțe din proprie inițiativă asupra oricăror chestiuni care intră în sfera sa de activitate, dar și asupra altor chestiuni în care PE consideră necesar să formuleze opinii (violarea drepturilor omului, chiar dacă nu este vorba despre UE, catastrofe naturale etc.). Altfel spus, PE nu se limitează să emită opinii asupra domeniilor și în momentele în care Comisia sau Consiliul solicită o asemenea intervenție, ci are propria „agendă publică”.

VI.4.3.4. Cooperarea dintre PE și Consiliu

Procedura Cooperării este codificată de tratate în art. 189C și a fost introdusă prin reforma realizată în 1986, odată cu adoptarea AUE. Această reformă a tratatelor a permis creșterea, în anumite domenii, a participării PE la procesul normativ. Ea se poate aplica doar în cazurile în care decizia Consiliului se ia prin majoritate calificată, și un automat tuturor situațiilor când se votează prin majoritate calificată. Cooperarea se aplică numai sectoarelor acoperite de către TCE, numai atunci când se ia decizia prin majoritate calificată și doar atunci când acest lucru este prevăzut expres.

TUE nu a modificat fondul acestei proceduri. Totuși au fost făcute unele ajustări:

- extinzându-se sectoarele ce aveau nevoie de majoritate calificată, se extinde și posibilitatea adoptării deciziei prin cooperare;
- art. 149, care stabilea procedura cooperării, a dispărut fără ca aceasta să însemne și dispariția respectivei proceduri. Cooperarea a fost „mutată” la Consiliu, în capitolul „Dispoziții comune pentru diferite instituții”, alături de alte articole referitoare la adoptarea actelor normative (precum art. 189, 189A-B, 190-192);
- în acest fel, pentru prima dată, PE apare între instituțiile ce emit acte normative, adică în art. 189 TCE.

1. PE/Consiliu/Comisie, „Declarația Comună PE, Consiliu, Comisie” din 04.03.1975 asupra procedurii de concertare, JOCE, C89/22.04.75.

Se critica faptul că se renunța la sintagma „adoptarea de acte normative în cooperare cu PE” în favorea unei formulări tehnice: „adoptarea de acte normative conform prevederii de la art. 189”. Pe de o parte, cooperarea „câștiga” prin aceea că apărea la art. 189 TCE, în care sunt descrise organele de decizie, pe de altă parte, „pierdea” pentru că dispărea din text cuvântul „cooperare”, înlocuit cu o simplă referire la un articol de tratat.

Cooperarea este o procedură decizională având două faze, așa-zisele „două lecturi” ale propunerii Comisiei:

- prima în PE;
- a doua în Consiliu.

Cooperarea se adaugă procedurii consultative, astfel încât putem spune că o propunere a Comisiei se transmite Consiliului care se consultă cu PE, eventual cu CES și CR, parcurgându-se astfel *prima lectură* a Cooperării. Instituțiile consultate exprimă opiniile lor și, în vederea deliberărilor din COREPER, Consiliul pregătește *Poziția comună* (majoritate calificată). Practic, de aici începe cooperarea propriu-zisă. *Poziția comună* a Consiliului se transmite PE, într-o *a doua lectură*; în termen de trei luni PE poate examina textul Consiliului și analiza dacă acesta a ținut sau nu cont de opinia sa exprimată cu ocazia primei lecturi. Altfel spus, consultarea poate fi considerată ca prima lectură a Cooperării.

PE poate adopta următoarele atitudini:

- să aprobe expres sau tacit *Poziția comună* și atunci Consiliul aprobă definitiv actul normativ prin majoritate calificată;
- să respingă *Poziția comună* prin majoritatea absolută a membrilor PE. În acest caz, Consiliul poate menține poziția sa comună și să o adopte prin unanimitate. Se observă că acele state care nu au fost de acord cu poziția adoptată de majoritate în Consiliu vor putea, acum când este necesară unanimitatea, bloca decizia. Altfel spus, perspectiva unui viitor vot prin unanimitate îndeamnă la prudență;
- prin majoritatea absolută a membrilor PE, se pot propune amendamente.

Comisia examinează amendamentele și decide dacă pot fi acceptate sau nu. Propunerea reexaminată de către Comisie se transmite Consiliului (a doua lectură), în vederea adoptării prin majoritate calificată în termen de trei luni. Consiliul poate modifica propunerea reexaminată doar prin unanimitate, în scopul ajungerii din nou la *Poziția comună* sau a acceptării amendamentelor PE, neagreate de către Comisie.

Această procedură este și ea reprezentativă pentru triumful instituțional PE/Consiliu/Comisie.

Procedura Cooperării se aplică următoarelor sectoare:

- nediscriminare rasială (art. 6);
- transporturi (art. 75.1);
- UEM (art. 103.5, 104A 2, 104B, 105A);
- politică socială (art. 118);
- fondul social European (art. 125);
- formare profesională (art. 127.4);
- rețele transeuropene (art. 129D);
- coeziune economico-socială, FEDER (art. 130E);
- programul-cadru „Cercetare-Dezvoltare” (art. 130O);
- mediu (art. 130R);

- cooperare pentru dezvoltare (art. 130W);
- protocol asupra politicii sociale (art. 2.2) – îmbunătățirea condițiilor de muncă în vederea protejării sănătății muncitorilor, creșterea gradului de securitate a condițiilor de muncă și îmbunătățirea acestora, informarea și consultarea muncitorilor, egalitatea de gen, integrarea pe piața muncii a persoanelor excluse social.

VI.4.3.5. *Codecizia PE-Consiliu*

Procedura Codeciziei a fost stabilită prin art. 189B TCE și reprezintă materializarea unei dorințe mai vechi a PE de a face parte din procesul decizional al CE/UE. PE a avut mereu ambiții legislative, chiar dacă multă vreme a trebuit să se mulțumească doar cu cele politice. Denumirea de *Codecizie* se utilizează curent, deși în TUE – spre satisfacția Marii Britanii – s-a renunțat la formula din CIG, „putere de *Codecizie*”, și s-a apelat la una menită a ocoli fondul problemei, și anume implicarea PE în procesul comunitar decizional. Când este vorba despre Codecizia PE/Consiliu, în TUE se vorbește despre „aplicarea procedurii prevăzute la art. 189B TCE”. Ca și în cazul Cooperării, se face referire la un articol de tratat, eludându-se denumirea procedurii.

În plus, Codecizia era stabilită doar pentru anumite sectoare ale CEE, dar nu și pentru CECA sau CEEA. Codecizia era prevăzută pentru adoptarea de regulamente, directive și decizii. Aceste acte de drept derivat, atunci când sunt adoptate ca urmare a acestei proceduri, se vor numi „regulament/directivă/decizie a PE și Consiliului, adoptat împreună de către PE și Consiliu”. Asemenea acte normative vor fi semnate de către Președintele PE și cel al Consiliului și se vor publica în *JOCE* (art. 191 TCE).

Procedura de Codecizie stabilită prin art. 189B TCE nu substituie alte proceduri decizionale, ci le completează. Este o procedură cu două lecturi, ca și Cooperarea, în PE și Consiliu. Prima lectură coincide cu cea descrisă la Cooperare și cu Avizul consultativ. În acest caz, Comisia trimite propunerea sa simultan PE și Consiliului, pentru a se respecta „egalitatea” celor două instituții într-o procedură de Codecizie. În celelalte situații, Consiliul primește propunerea și o transmite PE.

PE emite o opinie, în prima lectură, Comisia o examinează, iar Consiliul adoptă Poziția comună în prima lectură prin votul majorității calificate sau, dacă modifică propunerea reexaminată de către PE, prin unanimitate. PE, în cea de-a doua lectură și pe parcursul a trei luni, are următoarele opțiuni:

- să aprobe, prin majoritatea voturilor emise;
- să aprobe tacit;
- dacă își exprimă intenția de a respinge Poziția comună prin majoritatea absolută a membrilor PE, Consiliul poate să convoace Comitetul de Conciliere compus dintr-un număr egal de membri desemnați de către PE și Consiliu, la care se adaugă un reprezentant al Comisiei.

Activitatea Comitetului de Conciliere poate duce la:

- confirmarea respingerii în plenul PE, prin aceeași majoritate ca și în primul caz, ceea ce presupune vetoul definitiv al PE, sau, dimpotrivă, renunțarea plenului PE la acțiunea de respingere și aprobarea propunerii ori formularea unor amendamente;
- dacă se propun amendamente, acestea se aprobă prin majoritatea absolută a membrilor PE.

Comisia examinează amendamentele și le acceptă pe cele considerate necesare, iar Consiliul – în cea de-a doua lectură – poate aproba, prin majoritate calificată, amendamentele PE care au obținut Avizul conform al Comisiei, dar și altele, obligatoriu însă prin unanimitate. Adevărata Codecizie ar fi cea prin care Consiliul acceptă toate amendamentele formulate de către PE, indiferent dacă au fost sau nu acceptate de Comisie. Dacă însă nu aprobă toate amendamentele PE, Consiliul trebuie să convoace Comitetul de Conciliere, iar dacă se ajunge la un nou acord, acesta trebuie votat prin majoritate calificată în Consiliu și majoritate absolută în PE. În acest caz, Codecizia se obține într-o a treia lectură a „ambelor Camere”. Dacă însă nu se ajunge la un acord sau dacă acesta nu este acceptabil pentru părți, respingerea de către PE înseamnă veto. Consiliul poate vota din nou prin majoritate calificată, dar și PE poate vota din nou prin majoritate absolută, ceea ce duce la blocarea procesului.

TUE stabilea Codecizia pentru următoarele situații :

- piața internă (art. 100B) ;
- piața internă – aproximarea legislației privind stabilirea și funcționarea pieței interne (art. 100A) ;
- libera circulație a lucrătorilor, piața internă (art. 49) ;
- libertatea de stabilire, piața internă (art. 54.2 și 56.2.2) ;
- libera circulație a serviciilor, piața internă (art. 66) ;
- recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri (art. 57.1) ;
- accesul și exercitarea activităților nelucrative (art. 57.2) ;
- educație (art. 12.4) ;
- cultură (art. 128) ;
- sănătate (art. 129) ;
- protecția consumatorilor (art. 129A) ;
- rețele transeuropene de transport (art. 129D) ;
- cercetare și dezvoltare (art. 130 I1) ;
- mediu (art. 30 S3).

Mai trebuie spus că se întâlnesc situații când pot coexista mai multe proceduri decizionale în același domeniu. Adoptarea principiilor generale se face, de exemplu, prin Codecizie (orientările generale în materie de rețele transeuropene – art. 129 D – sau programul-cadru multianual de cercetare și dezvoltare – art. 130I), în timp ce acțiunile concrete se stabilesc prin colaborare (art. 129D și 130O). Există și situații când sunt prevăzute toate cele trei proceduri pentru PE (Codecizie, Cooperare, consultare) – mediu, de exemplu. În cazul Consiliului, și acesta poate decide prin unanimitate, majoritate calificată, dar poate și să apeleze la obligațiile asumate prin tratatele internaționale.

Mai trebuie spus că art. 189 B8 prevedea extinderea Codeciziei la alte sectoare, în baza unei analize a Comisiei, tendința fiind aceea ca toate domeniile în care Consiliul decide prin majoritate calificată să constituie obiectul Codeciziei.

Evident că existența unor proceduri atât de complexe nu ajută la creșterea transparenței procesului decizional al UE.

VI.4.3.6. *Avizul conform*

AUE a extins, prin procedura *Avizului conform* (Cerro Prada, 1882), Codecizia PE-Consiliu în alte două domenii :

- extinderea CE (art. 237 TCE) ;
- încheierea acordurilor de asociere (art. 238 TCE).

TUE menține formula pentru aceste două domenii interguvernamentale, dar cu anumite nuanțe :

- se extinde sfera de aplicare a Avizului conform referitor la aderare și în cazul CECA și CEEA, datorită unificării, prin art. O al TUE, a procedurii de aderare la UE ; în acest caz, Avizul conform se obține prin majoritatea absolută a membrilor PE ;
- în cazul Avizului conform pentru încheierea acordurilor de asociere, acestea se aprobă prin majoritatea voturilor exprimate ; se extinde sfera acordurilor internaționale în care este necesar Avizul PE.

PE autorizează practic cele două tipuri de „acorduri internaționale” exact la fel cum o face un parlament național în cazul statelor¹. PE participă la luarea deciziei, refuzul său împiedicând adoptarea respectivului document. La fel de adevărat este că PE nu poate decât să aprobe sau să respingă acordul internațional, neputându-l înlocui cu un altul „pe gustul său”. Însă dacă există un interes real pentru semnarea respectivului acord, PE, la fel ca parlamentele naționale, poate determina renegocierea acestuia de către Consiliu și Comisie, noua formulă incluzând amendamentele sale.

Chiar și reducerea majorității necesare pentru avizarea acordurilor internaționale de la cea absolută la cea relativă este în consonanță cu dreptul constituțional din statele UE unde este utilizată majoritatea simplă a parlamentelor naționale în cazul avizării acordurilor internaționale ale statelor. Să nu uităm că majoritatea simplă este valabilă pentru respingere ca și pentru aprobare, așa că respingerea este la fel de simplă ca și aprobarea. În acest caz nu avem situația întâlnită la Codecizie, unde există o asimetrie clară, fiind ușor să aprobi (majoritate simplă) și greu să respingi (majoritate absolută) ; aici aprobi și respingi cu aceeași majoritate simplă.

Avizul conform este necesar în următoarele cazuri (art. 228.3.2 TCE) :

- acordurile internaționale de asociere ;
- acordurile de cooperare ;
- acordurile financiare ;
- acordurile ce modifică un act adoptat conform procedurilor art. 189B (Codecizie PE-Consiliu).

Pentru restul acordurilor – cu excepția celor comerciale și vamale care sunt de competența CE și sunt prevăzute la art. 113 TCE² – este necesară consultarea PE. Se poate solicita și Avizul consultativ. Consiliul poate solicita asemenea aviz, rămânând la latitudinea sa să țină sau nu cont de el.

1. De altfel, în majoritatea cazurilor cunoscute, parlamentul este cel chemat să autorizeze tratatele internaționale.
2. Chiar și în acest caz, Consiliul informează PE asupra intenției sale.

Extinderea dreptului PE de a se pronunța asupra încheierii sau nu de acorduri internaționale prin Aviz conform reprezintă un progres important în eliminarea lacunelor ce existau în controlul UE asupra acțiunii externe, deoarece nici parlamentele naționale, dar nici PE nu aveau controlul asupra acțiunii externe. Ulterior, o asemenea situație nu a mai fost posibilă.

De asemenea, este important că, prin Aviz conform sau Aviz consultativ, practic orice acord internațional trece prin PE (cu excepția celor prevăzute la art. 113 TCE), deci acțiunea externă a UE are un control parlamentar. Mai mult decât atât, art. 228.3 stabilește că atât acordul conform, cât și cel consultativ trebuie obținute de către Consiliu înainte de a începe procesul de adoptare a acordului internațional. Altfel spus, fără Avizul PE, Consiliul nu poate declanșa procedurile de aprobare a unui acord internațional.

Dacă ar fi să facem un paralelism cu competența normativă internă a parlamentelor naționale, vedem că salvagardarea prerogativelor legislative și de control ale PE înseamnă extinderea Avizului conform asupra tuturor acordurilor internaționale ce făceau obiectul Codeciziei. Altfel spus, dacă era necesară Codecizia Consiliu-PE pentru adoptarea unui act normativ dintr-un sector al UE, încheierea unui acord internațional referitor la acel sector nu se putea realiza fără un Aviz conform.

TUE a extins Avizul conform și la alte domenii decât acordurile internaționale. Era o formă de a întări legitimitatea democratică a UE, dar în același timp și o anomalie, deoarece Avizul conform fusese prevăzut pentru acordurile internaționale.

Prin Aviz conform, PE poate deci aproba și acte normative interne ale UE, ceea ce este un fapt pozitiv dacă ne gândim că duce la creșterea puterii de decizie a PE, dar negativ dacă ne gândim că, prin Aviz conform, PE poate doar aproba sau respinge propunerea legislativă, or, în cazul actelor normative interne, parlamentul trebuie să aibă în afara celor două opțiuni deja exprimate și o a treia: amendamentele. Prezentarea amendamentelor reprezintă, până la urmă, esența puterii legislative a parlamentelor și forma normală de exercitare a puterii, rareori un parlament aprobând un proiect venit de la executiv exact așa cum îl primește, la fel de rară fiind și respingerea în totalitate a unui proiect primit de la executiv. În cazul analizat, dacă PE nu aprobă respectiva propunere, Comisia, PE¹ sau BCE² trebuie să prezinte o nouă propunere care să concilieze exigențele exprimate de Consiliu – prin propunere – și PE – prin refuz. PE poate motiva decizia sa de veto și, astfel, „să ajute” Comisia și Consiliul în reformularea propunerii legislative. Desigur, cel mai bine este ca prin dialogul permanent al celor trei instituții să nu se ajungă la veto, mai ales că există un articol – 189A 2 – care stipulează: „Comisia are dreptul de a modifica un act normativ atâta vreme cât durează procedurile de adoptare ale acestuia”. La rândul lor, Consiliul și PE pot dialoga direct în timpul procesului, fără intermedierea Comisiei – ca în cazul Cooperării sau al Codeciziei –, în acele situații în care este necesar Avizul conform în vederea aprobării actelor normative interne, și nu a acordurilor internaționale. Dacă însă nu se înțeleg direct, bunele oficii ale Comisiei și dreptul prevăzut la art. 189A 2 de a modifica actul normativ propus pe parcursul procedurii de adoptare rămân alternativa în fața eșecului.

Situațiile în care este necesar Avizul conform al PE pentru unele acte normative interne ale UE sunt:

1. Doar în cazurile prevăzute la art. 138.3.
2. Doar în cazurile prevăzute la art. 106.5.

- cetățenia UE (art. 8A TCE) (dreptul de a circula și rezida liber pe teritoriul statelor membre); procedura prevede, în acest caz, propunerea Comisiei, unanimitatea Consiliului și Avizul conform, prin majoritate simplă a PE;
- UEM (art. 105.6 TCE) (supervizarea de către BCE a politicilor prudentiale ale entităților financiare naționale); procedura prevede propunerea Comisiei, unanimitatea Consiliului, consultarea BCE și Avizul conform, prin majoritate simplă a PE;
- UEM (art. 106.5) (modificări la statutul SEBC, Recomandări BCE); procedura prevede propunerea Comisiei, majoritatea calificată a Consiliului, Recomandarea BCE și Avizul conform, prin majoritate simplă a PE. În acest caz, Consiliul poate decide și prin unanimitate, instituția care inițiază procesul normativ – BCE sau Comisia – stabilind dacă decizia va fi adoptată de Consiliu prin majoritate calificată sau unanimitate;
- fonduri structurale și de coeziune (art. 130D TCE) (funcții, obiective, priorități, organizare); procedura prevede propunerea Comisiei, unanimitatea Consiliului și Avizul conform, prin majoritate simplă a PE;
- procedura electorală unică (art. 138.3 TCE); în acest caz, este nevoie de o propunere a PE, aprobarea Consiliului prin unanimitate și Avizul conform al PE prin majoritate absolută.

În cazul CECA, TCECA prevede, la art. 95, că PE participă la revizuirea acestuia. Având în vedere că TCECA este „cel mai supranațional tratat” din cele trei, participarea PE la revizuirea TCECA înseamnă, de fapt, dreptul de veto asupra statelor – puteri constituante – și deci „competența de a stabili competențe”. Concret, PE intervine după ce propunerea comună a Comisiei și Consiliului a obținut aviz favorabil de la CJCE. În acel moment, PE trebuie să emită un Aviz conform referitor la articolele modificate prin majoritate de 3/4 a voturilor exprimate de către cel puțin 2/3 din membrii PE.

Odată obținută această majoritate parlamentară, modificările intră în vigoare fără ratificarea statelor membre, fiind deci vorba despre o revizuire de tratate pe deplin comunitară. Există o limită a acestei proceduri, ea neputându-se aplica dacă se propune revizuirea articolelor 2, 3 și 4 TCECA sau modificarea puterilor atribuite instituțiilor CECA.

VI.4.4. *Competențe bugetare*

Așa cum am văzut, adoptarea în comun de acte normative de către Consiliu și PE a făcut să crească puterea PE în procesul legislativ, sectorul în care acesta s-a întărit substanțial, începând cu anii '70, fiind însă cel bugetar. Astfel, Tratatul de la Luxembourg, 21 aprilie 1970 (JOCE/DOCE, L94/28.04.1970) a modificat substanțial – între altele, prin adoptarea „sistemului resurselor comunitare proprii”¹ – dispozițiile financiare ale Tratatelor Constitutive, stabilind autonomia PE în aprobarea și realizarea propriului buget. Decizia de a finanța CE prin resurse proprii este cea care justifică intrarea PE în mecanismul decizional al bugetului. La rândul său, Tratatul de la Bruxelles, 22 iulie 1975 (JOCE/DOCE, L359/31.12.1977), a permis PE – conform noii redactări a art. 203 TCE² – să

1. „Decizia Consiliului”, 94/728/CE, CEEA din 31.10.1994, JOCE/DOCE, L239/12.11.1994.
2. Procedura bugetară prevăzută în art. 203 TCE era aplicabilă elaborării bugetului comun pentru cele trei Comunități.

respingă proiectul de buget elaborat de Consiliu. Astfel, prin Tratatul din 1975, proiectul de buget – elaborat de Consiliu pe baza anteproiectului Comisiei – se trimite PE, care trebuie să-l aprobe. Dacă nu îl aprobă, PE trebuie să facă propuneri de modificare a „Cheltuielilor obligatorii” (numite în continuare CO)¹ sau chiar a celor „neobligatorii”² (numite în continuare CNO). La rândul său, Consiliul trebuie să aprobe modificările CO³ sau să le respingă (prin majoritate calificată). Dacă se depășesc cheltuielile globale, aprobarea de către Consiliu se realizează tot prin majoritate calificată. În cazul CNO, dacă Consiliul nu este de acord cu modificările, PE trebuie – prin majoritate calificată – să le respingă. Dacă nu o face, se consideră aprobate.

În cazul respingerii de către Consiliu a modificărilor făcute de către PE, proiectul se întorce la acesta fără ca PE să poată face „mare lucru” în cazul CO⁴, având însă ultimul cuvânt în cazul CNO. Exista, prin art. 203.8 TCE al Tratatului din 1975, și posibilitatea ca, pentru motive întemeiate, PE să poată respinge, prin votul a doar 2/3 din parlamentari, proiectul de buget în vederea unei noi prezentări a acestuia. În acest caz, până la prezentarea noului buget, Comunitățile Europene „funcționau” cu a douăsprezecea parte din bugetul anului precedent prevăzut pentru fiecare capitol (Paolo Taboada, 1987).

Deci, procedura era următoarea :

- Comisia elabora proiectul de buget și îl supunea aprobării Consiliului, în prima lectură, prin majoritate calificată sau unanimitate (dacă existau amendamente) ;
- Consiliul îl trimitea PE, care :
 - îl respingea în totalitate, iar Comisia refăcea propunerea și se relua procedura ; în acest caz, respingerea trebuia să se facă cu 2/3 din voturile exprimate și majoritatea absolută a membrilor PE ;
 - aproba expres bugetul, prin majoritatea voturilor exprimate, sau aproba tacit bugetul, dacă în 45 de zile nu aproba modificări sau amendamente ;
 - deschidea un dialog și propunea modificări, prin majoritatea absolută a voturilor emise în legătură cu CO, Consiliul însă fiind cel care avea ultimul cuvânt în acceptarea sau respingerea acestora ;
 - deschidea un dialog și propunea modificări în privința CNO, unde PE avea mai multe de spus. Consiliul, în a doua lectură, accepta sau modifica amendamentele, prin majoritate calificată, în acest caz noul text fiind trimis la PE pentru o a doua lectură a acestuia. PE vota prin dublă majoritate, adică 3/5 din sufragiile exprimate și majoritatea absolută a membrilor săi.

1. Acelea care erau impuse de îndeplinirea dreptului comunitar primar sau derivat.
2. De la intrarea în vigoare a art. 203, 177 și 78 ale TCEE, TCEEA și TCECA în versiunea dată de tratatul din 1970, cheltuielile Comunităților Europene sunt considerate ca obligatorii (CO) și neobligatorii (CNO). CNO sunt limitate în ceea ce privește posibilitatea creșterii lor, PE jucând un rol important în această operațiune. În această categorie intră creditele pentru acțiuni structurale, cercetarea, dezvoltarea, cooperarea cu țările în curs de dezvoltare, acțiuni comunitare etc. În cazul celor obligatorii, avem FEOGA/FEGA-GARANȚIA, restituirile și ajutoarele statelor membre, cât și obligațiile financiare ale Comunității legate de acordurile externe.
3. Dacă această modificare nu înseamnă și o creștere a cheltuielilor globale.
4. PE poate, prin majoritate de 3/5, să respingă amendamentele Consiliului, însă, în practică, este dificilă obținerea acestei majorități.

Așa cum se poate observa, competențele bugetare ale PE erau din ce în ce mai mari, ceea ce a făcut ca și controversele dintre acesta și Consiliu să fie pe măsură. Astfel, Parlamentul European, deja ales prin sufragiu universal și având deci o altă legitimitate, a respins bugetele din anii 1980¹ și 1985. Probleme au apărut și la aprobarea celor din 1982, 1984 și 1986, dar și a perspectivelor financiare 2007-2013. Cel din 1986 a fost chiar anulat de către Curtea de Justiție (Sentința din 3 iulie 1986/34/86, RTJ, 1986). Principala cauză a conflictului avea la bază „lipsa de claritate în delimitarea CO de CNO”, adică în delimitarea cheltuielilor asupra cărora PE nu avea nici un cuvânt de spus de cele asupra cărora PE avea putere de decizie². S-a încercat (fără a se reuși) clarificarea distincției sus-amintite prin Declarația Comună a Consiliului, Comisiei și PE din 30 iunie 1982. Pe de altă parte, Comisia fiind cea care stabilește anual limitele maxime de creștere a CNO (maximum 20 % din total)³, PE are o marjă de manevră limitată, ceea ce face ca PE să reacționeze și chiar să „șicaneze” Comisia atunci când aceasta trebuie să prezinte, în fața sa, execuția bugetară.

Dacă PE are competențe din ce în ce mai mari în privința bugetului, acestea sunt încă departe de cele ale parlamentelor naționale, PE nefiind abilitat să aprobe normele care reglementează resursele comunitare⁴. Altfel spus, PE controlează modul de efectuare a cheltuielilor comunitare, dar nu are nici o competență asupra resurselor care le fac posibile.

VI.4.5. *Competențe internaționale*

În fine, cel de-al cincilea domeniu al competențelor PE este cel al Relațiilor internaționale, adică al relațiilor externe ale Comunităților Europene (Embid Irujo, 1986). Conform art. 113 TCE, acordurile având caracter comercial nu reclamă aprobarea PE, însă acordurile cu țări sau cu organizațiile internaționale trebuie, conform art. 228 TCE, să aibă un Aviz conform din partea PE (mai puțin cele care fac obiectul art. 113).

VI.4.6. *PE, „gardianul” dreptului comunitar: recursul pentru inactivitate și recursul în anulare*

O altă competență a PE vine din capacitatea sa de a controla dacă Consiliul și Comisia își desfășoară activitatea pe baza prevederilor dreptului comunitar – așa cum este normal – sau a „unor criterii sau judecăți politice”. PE are chiar competență în elaborarea unui „Recurs pentru inactivitate, omisiune sau lipsă” (art. 175 TCE, art. 148 TCEEA⁵) dacă Consiliul sau Comisia se fac vinovate de lipsă de activitate normativă, înțelegând –

1. Conform lui Scharans, G., 1984 : „ceea ce nu numai că a confirmat noua identitate politică a PE, dar a constituit un aviz fără echivoc asupra faptului că se dorea ridicarea rangului acestuia la cel al Consiliului, cel puțin în privința bugetului”.
2. Distincția dintre CO și CNO derivă din dreptul german (cf. Taboada, P., 1987).
3. Directiva Consiliului 89/130/CEE, JOCE/DOCE, L49/21.02.1989 și Decizia Comisiei 94/168/CE, Euratom, JOCE/DOCE, L77/19.03.1994.
4. Consiliul este cel care aprobă resursele proprii ale Comunităților Europene.
5. Art. 35 TCECA stabilește că statele membre și Consiliul au legitimitatea unui astfel de recurs.

conform dreptului primar și derivat – că aceasta este obligația lor. Altfel spus, dacă Comisia și Consiliul nu adoptă un act normativ (directivă, regulament) pe care PE îl consideră important, acesta poate să se adreseze Curții.

Controlul asupra Consiliului și Comisiei se poate face de către PE și în baza unui „Recurs în anulare” (art. 173 al TCE, 146 TCEEA). Altfel spus, în anumite condiții, PE poate face recurs împotriva unui regulament al Consiliului dacă a fost violată ordinea juridică comunitară. Prin redactarea art. 173 TCE de către TUE, PE poate depune recurs în anulare pentru orice act normativ al Consiliului care a fost adoptat fără participarea sa, ori de câte ori există o asemenea prevedere. Dat fiind faptul că, progresiv, crește numărul deciziilor care au nevoie de Avizul PE², crește și puterea acestuia în supravegherea aplicării dreptului comunitar.

Competențele PE în apărarea dreptului comunitar se realizează și prin dreptul de investigare al PE (art. 20B TCECA, 138C TCE și 107B TCEEA). Acest drept se exercită prin „Comisiile de anchetă”, a căror activitate este reglementată prin Decizia PE, Consiliului și a Comisiei din 6 martie 1995 (JOCE/DOCE, L78/6.04.1995) și al căror obiectiv îl constituie obținerea de informații în legătură cu aplicarea dreptului comunitar de către statele membre sau instituțiile comunitare.

VI.5. Apărătorul Poporului

Figura „Apărătorului Poporului” apare în articolele 20D TCECA, 138E TCE și 107D TCEEA introduse în textele Tratatelor prin TUE. Statutul „Apărătorului Poporului” apare ca rezultat al Deciziei 94/262/CECA, CE și CEEA din 9 martie 1994 (JOCE/DOCE, L113/4.05.1995).

Așa cum se întâmplă cu „Apărătorul Poporului” național, cel de la nivel comunitar primește reclamațiile cetățenilor Uniunii – persoane fizice sau juridice –, rezidenți în statele acestea, cu referire la proasta administrare a unei instituții sau a unui organ comunitar, exceptând Curtea de Justiție sau Tribunalul de Primă Instanță. Cum se poate observa, „Apărătorul Poporului” nu are competențe în privința proastei aplicări a dreptului comunitar de către statele membre.

„Apărătorul Poporului” este numit de către PE pentru întreaga legislatură. Candidaturile sunt examinate de către Comisia de petiții și sunt prezentate în Plenul PE unde, spre a fi aprobate, au nevoie de majoritate absolută în prima și a doua rundă de votare, iar în a treia, de majoritate simplă. Se poate solicita destituirea „Apărătorului Poporului” dacă acesta nu-și îndeplinește funcțiile, iar în cazul refuzului acestuia, PE se poate adresa CJCE în vederea demiterii.

„Apărătorul Poporului” trebuie să-și exercite funcțiile independent.

Plângerea adresată „Apărătorului Poporului” trebuie făcută la cel mult doi ani de când reclamantul și-a dat seama de respectiva iregularitate. Dacă se constată iregularitatea, „Apărătorul Poporului” informează respectiva instituție și, în termen de trei luni, aceasta trebuie să formuleze un punct de vedere. Având propria expertiză și răspunsul

1. De altfel, Curtea a confirmat această capacitate a PE prin Sentința nr. 13/83, din 22 mai 1985.
2. Toate cele adoptate cu majoritate calificată în Consiliu au nevoie de Avizul PE.

respectivei instituții, „Apărătorul Poporului” face un raport către instituția reclamată și PE, în care prezintă situația reclamatului. „Apărătorul Poporului” trebuie să prezinte PE un raport anual al activității sale.

VI.6. Continuarea reformei instituționale

VI.6.1. *Tratatul de la Amsterdam*¹

În fața iminentei extinderii, PE a recomandat limitarea numărului de europarlamentari la 700 evitându-se astfel creșterea exagerată a acestuia.

CIG '96 a ținut cont de această recomandare, avertizând însă că la fel de importantă rămânea asigurarea reprezentativității popoarelor, ceea ce însemna că numărul celor aleși din fiecare stat membru în PE trebuia să fie proporțional cu populația respectivului stat (art. 190, paragraful 2, TCE).

A fost îmbunătățită radical redactarea art. 190.4 TCE (fostul art. 137) care face referire la legea electorală, adăugându-se un paragraf important în care se afirmă posibilitatea ca „procedura să fie uniformă sau conformă cu un set de principii comune tuturor statelor membre”. Această modificare, chiar dacă minoră, deschidea drumul unor acorduri ulterioare asupra principiilor comune care ar putea guverna sistemele electorale ale statelor membre.

Parlamentul European a făcut și alte cereri, neluate în seamă, ceea ce nu înseamnă că nu reprezentau interes pentru dezvoltările ulterioare ale Uniunii Europene². Printre acestea :

- participarea PE la numirea membrilor Curții de Justiție a CE, ai Curții de Conturi și ai Comitetului Executiv al Sistemului European de Bănci Centrale ;
- atribuirea dreptului de Codecizie (alături de Consiliu și Comisie) în stabilirea competențelor Curții de Justiție asupra adoptării unor norme comunitare ;
- capacitatea PE de a „formula întrebări” în legătură cu oportunitatea încheierii unor acorduri internaționale ;
- posibilitatea informării PE în legătură cu diferite aspecte juridice comunitare și cea a prezentării observațiilor sale referitor la acestea.

Dincolo de neîmpliniri, se poate afirma că PE a reputat un „adevărat succes” în privința reformei procedurii de Codecizie, care a fost extinsă și chiar simplificată. Astfel, extinderea procedurii de Codecizie a fost substanțială atât în privința unor teme mai vechi, precum :

- nediscriminarea ;
- libera circulație a cetățenilor UE ;

1. Union Européenne, „Traité Consolidés”, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1997, art. 189-201. La acestea putem adăuga documentele prezentate de CIG asupra rolului PE în procedurile legislative (CONF/3881/96), asupra aplicării Codeciziei (CONF/3987/96) și asupra puterilor nelegislative ale PE (CONF/3810/96).

2. „PE, Résolution, 17.05.1995, Fiche Thématique sur le Parlement Européen, Group de Travail”, PE 165.823, *Livre Blanc sur la Conférence Intergouvernementale de 1996*.

- securitatea socială ;
- rezidența ;
- serviciile ;
- transporturile ;
- politica socială ;
- Fondul Social European ;
- formarea profesională ;
- rețelele transeuropene ;
- aplicarea deciziilor Fondului European de Dezvoltare Regională ;
- mediu ;
- Cooperare pentru Dezvoltare,

dar și a unora mai noi, precum :

- munca ;
- cooperarea vamală ;
- egalitatea de șanse ;
- sănătatea publică ;
- transparența deciziilor ;
- lupta împotriva fraudelor ;
- statistica ;
- protecția datelor personale.

Aceste succese au fost importante, neputându-se însă ignora faptul că, în alte sectoare precum politica agricolă și de pescuit, politica comercială, Uniunea Economică și Monetară, PE continua să nu aibă atribuții, ceea ce se putea interpreta și ca o absență a controlului democratic în aceste sectoare. În același sens se putea interpreta și absența PE din dezbaterile și deciziile referitoare la domeniile comunitarizate ale celui de-al treilea pilier, precum :

- azilul ;
- migrația ;
- trecerea frontierelor ;
- cooperarea juridică și administrativă.

Și mai grav apărea faptul că aprobarea normelor referitoare la art. 308¹ TCE (fostul art. 235) se realiza, de asemenea, fără controlul PE, care nu era nici măcar consultat în acest sens. Exista, desigur, o explicație determinată de logica internă a UE, care postula că „modificările constituționale sunt de competența exclusivă a statelor membre”, PE reclamând chiar modificarea „acestei logici”. Aceeași explicație o avea și absența în continuare a PE de la revizuirea tratatelor sau de la elaborarea sistemului de resurse proprii ale UE, deși obținuse dreptul de a participa la aprobarea acestora din urmă.

În schimb, se putea vorbi despre simplificarea și raționalizarea procedurii de Codecizie. Astfel, procedura se putea finaliza după prima lectură, dacă exista acordul PE-Consiliu.

Se autoriza legătura directă PE-Consiliu fără a mai fi necesară, în anumite cazuri, medierea Comisiei (art. 251.2 TCE, fost art. 189B).

1. Acest articol reglementează extinderea competențelor comunitare la noi domenii.

Altă prevedere importantă se referea la suprimarea acțiunii unilaterale a Consiliului în cazul persistenței dezacordului PE-Consiliu și după o a doua lectură. În această situație, chiar dacă nu exista un acord de conciliere, Consiliul nu mai putea impune, după cea de-a doua lectură, propria decizie.

Un alt reproș făcut Conferinței Interguvernamentale din anul 1996 din punctul de vedere al participării parlamentare la viața comunitară era acela că nu a reușit să asigure implicarea parlamentelor naționale în activitatea UE. S-a stabilit doar necesitatea existenței unor relații mai „strânse” cu parlamentele naționale (Protocolul 53)¹, măsură apreciată ca fiind mai mult simbolică decât de „substanță”. Cu aceeași ocazie s-a mai stabilit obligativitatea instituțiilor comunitare de a furniza informații parlamentelor naționale. Astfel, Comisia Europeană trebuia să transmită parlamentelor naționale, înainte de a fi aprobate, „Cărțile Albe” și „Verzi”, cât și propunerile legislative, în scopul studierii acestora în parlamentele statelor membre. Prin același Protocol se stabilea posibilitatea „Conferinței Organizațiilor Specializate de Afaceri Europene” (COSAC)² de a elabora și înainta instituțiilor comunitare studii și rapoarte³. De asemenea, COSAC putea înainta inițiativele sale referitoare la noul „Spațiu european de securitate, justiție și libertate”, cât și altele considerate ca având incidență asupra drepturilor și libertăților fundamentale.

Putem concluziona că cele mai semnificative reforme ale PE s-au referit la :

- compoziția și organizarea Parlamentului European (art. 137, devenit 189 ; paragrafele 2 și 3 ale art. 138, devenit art. 190) ;
- procedurile legislative : consultarea simplă (art. K14, modificat prin art. 42) ; avizul favorabil (art. F.1, devenit art. 7 ; paragraful 2 al art. 8A, devenit art. 18 ; art. 130D, modificat prin art. 161, și art. 228, modificat prin art. 300) ; Codecizia (art. 109R, modificat prin art. 129, referitor la stimularea creării locurilor de muncă ; art. 116, modificat prin art. 135, referitor la cooperarea vamală ; art. 118, modificat prin art. 137, referitor la lupta împotriva excluderii sociale ; art. 119, modificat prin art. 141, asupra egalității de șanse a femeii ; art. 129, modificat prin art. 152, asupra sănătății publice ; art. 191A, modificat prin art. 255, referitor la dreptul de acces la documentele instituțiilor europene ; art. 209A, modificat prin art. 280, asupra luptei împotriva fraudelor ce afectau interesele Comunității ; art. 213A, devenit art. 285, referitor la statistici ; art. 213B, devenit art. 286, referitor la stabilirea unui organism care să supravegheze protejarea datelor personale ; art. 73Q, devenit art. 67, referitor la libera circulație a persoanelor ; art. 130I, devenit art. 166, referitor la cercetare ; art. 128, devenit art. 151, referitor la cultură ; art. 6, modificat prin art. 12, referitor la interzicerea discriminării etnice ; art. 8A, paragraful 2, devenit art. 18, asupra liberei circulații și a dreptului de rezidență⁴ ; art. 51, devenit art. 42, asupra asigurărilor sociale ale muncitorilor imigranți⁵ ; art. 56, paragraful 2, devenit art. 46, asupra dreptului de stabilire a străinilor ; art. 57, paragraful 2, devenit art. 47, asupra

1. „Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne”, *JOCE/DOCE*, C340.

2. Creată în 1989 în scopul dezbaterii marilor teme europene.

3. Mai ales dacă acestea răspundeau unor proiecte normative sugerate de către autoritățile naționale ale statelor membre.

4. În acest caz, Consiliul vota prin unanimitate (excepție de la regula care spunea că, în caz de majoritate calificată a Consiliului, se va vota prin Codecizie cu PE).

5. Consiliul vota prin unanimitate.

- activităților neplătite¹; art. 75, paragraful 1, devenit art. 71, referitor la politica de transporturi; art. 84, devenit art. 80, asupra transportului maritim și aerian; art. 118, paragraful 2, devenit art. 137, asupra politicii sociale; art. 125, devenit art. 148, asupra Fondului Social European; art. 127, paragraful 4, devenit art. 150, asupra formării profesionale; art. 129D, devenit art. 156, asupra măsurilor din sectorul rețelelor transeuropene; art. 130E, devenit art. 162, asupra FEDER; art. 130O, paragraful 2, devenit art. 172, asupra Programului-Cadru de Cercetare; art. 130S, paragraful 1, devenit art. 175, asupra mediului; art. 130W, devenit art. 179, asupra cooperării pentru dezvoltare; art. 189B, devenit art. 125, asupra simplificării procedurii de Codecizie);
- alte chestiuni (art. 158, paragraful 2, devenit art. 214, referitor la numirea Comisiei; art. J18 și K13, devenite art. 28, respectiv art. 41, referitoare la cheltuielile administrative și operative din pilierii II și III).

VI.6.2. *Tratatul de la Nisa*

Numărul de deputați din PE atribuit fiecărei țări a servit, până la acel moment, realizării unui compromis între realitatea demografică și corectarea acesteia prin intermediul unei suprareprezentări a țărilor mai puțin populate, astfel încât să poată fi reflectate principalele tendințe politice ale tuturor statelor.

Era important să se mențină acest principiu într-o Europă extinsă. Dar pentru a se evita un Parlament European de dimensiuni exagerate, trebuia stabilit un număr maxim de europarlamentari, indiferent de numărul de state la care s-ar fi ajuns. La momentul întâlnirii de la Nisa, exista un consens între statele membre asupra numărului de 732 de europarlamentari².

Reducerea numărului de europarlamentari pe țară – pentru că, în general, despre o reducere era vorba – avea repercusiuni asupra dimensiunii circumscripțiilor electorale ale fiecărui europarlamentar, circumscripții care ajungeau să depășească un milion de electori în multe dintre statele mari.

Comisia considera că era cu atât mai necesară stabilirea unui sistem electoral comun european care să garanteze reprezentativitatea deputaților. În același timp, avea loc o „redistribuire” a celor 732 de locuri între un număr mai mare de state membre.

Ca noutate apărea și posibilitatea ca alegerile pentru PE din 2004 să se organizeze pentru prima dată în istoria Europei și în unele țări din grupul PECOS, mai precis în cele ce urmau să încheie negocierile de aderare în 2002 și să semneze Tratatul de Aderare în 2003³.

Existau mai multe scenarii:

- organizarea de alegeri pentru PE doar în acele PECOS care se vor afla la acel moment în proces de ratificare a Tratatelor de Aderare. În cazul în care ratificarea nu se va fi încheiat până la începerea activității noului PE, eurodeputații din aceste țări urmau să participe la lucrări fără a avea drept de vot;

1. Consiliul vota prin unanimitate.

2. Față de cei 700 stabiliți ca număr maxim în TUE Amsterdam și față de cei 626 cât avea PE înainte de extinderea din 2004.

3. În realitate, negocierile s-au încheiat în 2003, iar aderarea a avut loc în 2004.

- organizarea de alegeri și în PECOS care vor încheia ulterior negocierile de aderare, dar care vor deveni formal membri UE tot în legislatura 2004-2009. Europarlamentarii acestora urmau să participe la lucrări, încorporarea lor formală făcându-se la momentul aderării ;
- organizarea de alegeri pentru PE în toate PECOS, urmând ca fiecare să se încorporeze la momentul integrării formale.

În orice caz, în UE-27 distribuția pe țări a deputaților din PE era următoarea¹:

	Populație (mil. loc.)	Înainte extinderii din 2004	Conform TUE – Nisa
Germania	82,0	99	99
Franța	58,9	87	72
Italia	57,9	87	72
Marea Britanie	59,3	87	72
Spania	39,4	64	50
Polonia	38,7	–	50
România	22,5	–	33
Olanda	15,7	31	25
Grecia	10,5	25	22
Republica Cehă	10,3	–	20
Belgia	10,2	25	22
Ungaria	10,1	–	20
Portugalia	9,9	25	22
Suedia	8,8	22	18
Bulgaria	8,2	–	17
Austria	8,1	21	17
Slovacia	5,4	–	13
Danemarca	5,3	16	13
Finlanda	5,1	16	13
Irlanda	3,7	15	12
Lituania	3,7	–	12
Letonia	2,4	–	8
Slovenia	1,9	–	7
Estonia	1,4	–	6
Cipru	0,7	–	6
Luxembourg	0,4	6	6
Malta	0,3	–	5
Total	480,8	626	732²

1. „Protocole sur l'élargissement de l'Union Européenne, art. 2, Annexe 1” și „Déclaration relative à l'élargissement de l'Union Européenne, inscrite dans l'Acte Final de la Conférence, Annexe II”, *Traité de Nice, Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/00, Bruxelles, le 22 décembre 2000.
2. S-au avut în vedere statele aflate în negocieri formale de aderare.

Se observă că :

- singurele state care-și păstrau numărul de europarlamentari erau cele situate la extreme : Germania cu cei 99, care, chiar și așa, se considera infrareprezentată în PE, și Luxembourg cu cei șase europarlamentari, care era considerată de către Germania ca țară suprareprezentată ;
- toate celelalte state membre își reduceau numărul de eurodeputați pentru a „face loc nou-veniților” ;
- simple calcule aritmetice arată că polemica nu încetase, având în vedere numărul de alegători din circumscripția unui deputat european german (800.000) față de cel al unui deputat luxemburhez (doar 67.000) ;
- chiar dacă, după cum știm, europarlamentarii sunt organizați pe grupuri politice, și nu pe țări, faptul că state precum Polonia sau România (cu 50, respectiv 33 de europarlamentari) se situau înaintea unor state fondatoare ale UE (precum Olanda, Belgia, Luxembourg) sau a unora puternice (precum Austria) permitea noilor membri să se facă „mai ușor auziți”.

Referitor la activitatea parlamentară, Tratatul de la Nisa opera și alte modificări referitoare la :

- numărul membrilor PE (art. 189, aliniat 2, TCE) (se stabilea numărul maxim de europarlamentari la 732) ;
- aprobarea statutului membrilor PE (art. 190.5 TCE) (paragrafele 1-4 rămâneau neschimbate, dar se modifica paragraful 5 : „Parlamentul European stabilește statutul și condițiile generale de exercitare a funcțiilor membrilor săi, după Avizul Comisiei și cu aprobarea Consiliului prin majoritate calificată. Toate regulamentele sau condițiile referitoare la regimul fiscal al membrilor sau foștilor membri ai PE continuă să reclame unanimitatea”) ;
- statutul partidelor politice la nivel european (art. 191 TCE) (se adăuga următoarea frază : „Consiliul, conform procedurii prevăzute la art. 251 TCE, stabilește statutul partidelor politice la nivel european și în special regulile referitoare la finanțarea acestora”) ;
- Declarația înscrisă în Actul Final al Conferinței referitoare la art. 191 TCE („Conferința amintește că dispozițiile art. 191 TCE nu presupun un transfer de competențe Comunității Europene și nu afectează continuarea aplicării regulilor constituționale naționale. Finanțarea din bugetul Comunității a partidelor politice la nivel european nu poate fi utilizată pentru finanțarea directă sau indirectă a partidelor politice la nivel național. Dispozițiile asupra finanțării partidelor politice se aplică în mod egal tuturor forțelor politice reprezentate în PE).

În art. 2¹ al protocolului asupra extinderii², Tratatul de la Nisa mai făcea următoarele precizări :

- „la data de 1 ianuarie 2004 și având efect cu începere de la debutul legislaturii 2004-2009, articolul 190, paragraful 2, primul aliniat, al Tratatului Constitutiv al

1. Dispoziții referitoare la Parlamentul European.

2. Union Européenne, „Protocole sur l'élargissement de l'Union Européenne”, Annexe 1, *Traité de Nice, Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/00, Bruxelles, le 22 décembre 2000.

- Comunității Europene se modifică astfel : numărul reprezentanților aleși din fiecare stat membru este fixat așa cum urmează : Belgia, 22 ; Danemarca, 13 ; Germania, 99 ; Grecia, 22 ; Spania, 50 ; Franța, 72 ; Irlanda, 12 ; Italia, 72 ; Luxembourg, 6 ; Olanda, 25 ; Austria, 17 ; Portugalia, 22 ; Finlanda, 13 ; Suedia, 18 ; Marea Britanie, 72 ;
- sub rezerva aplicării paragrafului 3, numărul total de parlamentari din PE pentru legislatura 2004-2009 va fi egal cu cel care figurează în art. 190.2 TCE modificat, la aceștia adăugându-se reprezentanții noilor state membre, conform Tratatelor de Aderare semnate cel mai târziu la 1 ianuarie 2004 ;
 - dacă numărul total de membri vizați de paragraful 2 este inferior celui de 732, va fi aplicată o corecție la numărul de reprezentanți aleși din fiecare stat membru, astfel încât numărul total să fie cât mai aproape posibil de 732, fără ca această corecție să conducă - pentru legislatura 1999/2004¹ - la un număr de reprezentanți eligibili din fiecare stat membru superior celui prevăzut în art. 190.2. În legătură cu aceasta, Consiliul este cel chemat să decidă ;
 - prin derogare de la articolul 189, aliniatul 2, al Tratatului Constitutiv al Comunităților Europene, în cazul intrării în vigoare a Tratatelor de Aderare după adoptarea deciziei Consiliului prevăzută la paragraful 3, numărul membrilor Parlamentului European poate, provizoriu, să depășească 732 pe durata aplicării acestei decizii. Aceeași corecție prevăzută la aliniatul 1 al paragrafului 3 va fi aplicabilă numărului reprezentanților aleși din statele membre în cauză”.

Deosebit de importantă era decizia potrivit căreia, în cazul în care totuși România și Bulgaria aveau înainte de 2009, numărul maxim de europarlamentari putea depăși pe cel stabilit prin tratat, urmând ca pentru perioada 2009-2013 să se revină la numărul stabilit. Ca urmare a acestei decizii, în toamna lui 2002, la sugestia Olandei, care era nemulțumită de repartitia realizată la Nisa, s-a trecut, așa cum am arătat, la realocarea provizorie a celor 50 de locuri ale României și Bulgariei între diferite state membre. Cu această ocazie, România a primit și ea alte două locuri, ajungându-se la cele 35 de astăzi. Mai trebuie spus că, odată cu aceeași ocazie, s-a stabilit numărul și distribuția actuală a locurilor din PE, numărul maxim de 750, cât și faptul că PE va pregăti, înainte de 2009, un document prin care să propună o nouă repartizare a celor 750 de locuri între statele membre. Acesta este documentul Lamassoure-Severin, prezentat PE în luna octombrie 2007 și pe care îl vom analiza în capitolul referitor la reforma 2000-2007 a Tratatelor UE.

1. Reamintim că art. 190.2 TCE stabilea următoarea repartizare a locurilor în PE : Germania, 99 ; Franța, Marea Britanie și Italia, câte 87 fiecare ; Spania, 64 ; Olanda, 31 ; Belgia, Grecia și Portugalia, câte 25 fiecare ; Suedia, 22 ; Austria, 21 ; Finlanda, Danemarca, câte 16 fiecare ; Irlanda, 15 ; Luxembourg, 6.

Capitolul VII

Consiliul Uniunii

VII.1. Consiliul, parte a sistemului instituțional comun

Consiliul este una dintre cele cinci instituții comunitare¹ care, conform TCE (fostă) și TCEEA, garantează atingerea obiectivelor finale ale acestora². Având în vedere importanța sa în sistemul instituțional, membrii Consiliului nu sunt numiți de o altă instituție comunitară, ci de guvernele statelor membre.

Normele sale de bază se regăsesc – expresie, de asemenea, a importanței sale – în dreptul primar : art. 26-30 TCECA, art. 145-154 TCE și art. 115-123 TCEEA (compoziție, competențe, proceduri etc.).

Vom începe arătând că Tratatul de Fuziune (8 aprilie 1965, Bruxelles) care a instituit Consiliile și Comisiile unice ale Comunităților Europene a anulat, prin art. 7, unele articole care regularizau, în Tratatul Constitutiv, funcționarea Consiliului. Extinderile succesive ale UE au adus alte modificări ale normelor regularizatoare ale Consiliului, în esență acestea referindu-se la ponderarea voturilor statelor membre sau la forma de rotire a Președinției acestuia. Actul Unic European a operat și el unele modificări legate, în principal, de competențele Consiliului în adoptarea acordurilor de cooperare cu PE (art. 189B TCE). În fine, TUE a adus o nouă redactare a vechilor articole, dar și includerea unora noi, astfel încât regularizarea definitivă a Consiliului o regăsim în art. 27, 27A, 29 și 30 TCECA, art. 146, 147, 151 și 154 TCE și art. 116, 117, 121 și 123 TCEEA, la care se adaugă articolele deja citate, adică art. 26-30 TCECA, art. 145-154 TCE și art. 115-123 TCEEA.

Deși Consiliul este o instituție comună celor două Comunități³, competențele acestuia erau diferite de la o Comunitate la alta. Altfel spus, Consiliul avea competențe ce derivau din prevederile TCECO/TCECA – atunci când acționa în cadrul acestora –, iar altele derivate din TCE și TCEEA – când acționa în cadrul lor. În general, se poate spune că aceste competențe erau limitate în cadrul CECA, dar ample în cadrul CE și CEEA.

1. În art. 7, 4, respectiv 3 ale TCECA, TCE și TCEEA, așa cum au fost acestea redactate în TUE, se stabilește că realizarea funcțiilor Comunităților se face prin cele cinci instituții – PE, Consiliu, Comisie, Curte de Justiție și Curte de Conturi –, în loc de patru cum apăreau în vechile redactări ale Tratatelor Constitutive (lipsea Curtea de Conturi).

2. Astăzi avem șase instituții, la cele existente adăugându-se BCE.

3. CE și CEEA; inițial erau trei: CE, CEEA și CECA.

Precizăm încă o dată că această situație va continua atâta vreme cât cele două organizații (Comunități Europene) nu vor fuziona¹.

Stabilirea unui Consiliu unic prin Tratatul de Fuziune din 1965 nu a adus în practică schimbări spectaculoase, deoarece, încă de la prima sesiune a Consiliului CEE și CEEA din 25 ianuarie 1958, Consiliile CEE și CEEA au avut un Secretariat Comun, același cu cel existent pentru CECO/CECA.

Vorbind despre instituțiile Uniunii, Consiliul comun al celor două Comunități – cu alte cuvinte Consiliul Comunităților Europene – coincide cu Consiliul Uniunii, ceea ce nu îl oprește ca, atunci când acționează în cadrul UE, să nu o mai facă în conformitate cu dreptul comunitar, ci conform dreptului Uniunii.

Consiliul a decis să se numească *Consiliul Uniunii*, denumire ce i se dă mai ales atunci când acționează în cadrul competențial al UE, adică PESC și JAI, altfel spus atunci și acolo unde Comunitățile Europene nu au competențe². El are competențe politice și normative atât ca instituție a Comunităților Europene, cât și ca organ responsabil de înfăptuirea politicilor de politică externă (PESC) și internă (JAI). Altfel spus, Consiliul reprezintă interesele statelor naționale și, în acest sens, materializează principiul reprezentării „statelor integrate în UE”, adică principiul reprezentativității teritoriale. Având în vedere că dezvoltarea CE și UE continuă să depindă de existența statelor membre și că acestea sunt reprezentate de către Consiliu, este lesne de înțeles rolul important rezervat de către acestea Consiliului în ecuația instituțională și decizională a CE/UE. În fond, ceea ce se pune în joc în procesul de integrare este suveranitatea și interesele statelor și, o dată în plus, este firesc ca statele membre să-și asigure, prin Consiliu, un rol semnificativ în „arhitectura” UE.

Data fiind complexitatea activității Consiliului în scopul îndeplinirii finalităților CE, CEEA și UE, vom semna încă de la început cele două dezvoltări importante ale acestuia :

- apariția Comitetului Reprezentanților Permanenți (COREPER), care pregătește reuniunile Consiliului ;
- apariția Consiliului European, cu începere din anul 1975, care reunește „la vârf” statele membre.

VII.2. Caracterul dual al Consiliului : instituție comunitară vs Conferință internațională

VII.2.1. Considerații generale

Consiliul este format din reprezentanții statelor membre, așa cum precizează art. 2 al Tratatului de Fuziune din 1965 care substituie art. 27 TCECA, 146 TCEE și 116 TCEEA. De asemenea, conform articolelor H7, G41 și E15 ale Tratatului Uniunii, Consiliul este compus din câte un reprezentant al fiecărui stat membru.

1. Art. G1 TUE precizează că art. 1 al TCEE se modifică, arătând și că, odată cu intrarea în vigoare a TUE, Comunitatea Economică Europeană se va numi *Comunitatea Europeană*, ceea ce nu înseamnă că, din acel moment, noua entitate a înglobat și unificat vechile Comunități Europene (așa cum ar părea la prima vedere), ci doar că și-a modificat denumirea.
2. „Decizia Consiliului 93/591” din 8.11.1993, JOCE/DOCE, L281/16.11.1993.

Din aceste formulări se deduce dubla natură a Consiliului:

- pe de o parte, de instituție comunitară, în măsura în care este regularizat prin dreptul comunitar care îi și recunoaște atribuții și competențe proprii a căror exercitare este reglementată de norme comunitare;
- pe de alta, de instituție de reprezentare a guvernelor statelor membre.

Consiliul ar trebui să fie o instituție comunitară la fel ca și Comisia sau PE, dar faptul că este compus din reprezentanții guvernelor face ca acesta să se transforme într-un for de apărare a intereselor naționale. În acest sens, Consiliul nu se diferențiază mult de o organizație internațională clasică. În același timp însă, Consiliul are o „voință proprie”, distinctă de cea a membrilor săi¹, ceea îi permite realizarea obiectivelor proprii UE, acestea putând, punctual și pe termen scurt, să nu coincidă cu cele ale unuia sau ale mai multor state membre (cf. Megret, 1961; Dewost, 1979b; Wallace, 1991; Megret, Louis, Waelbroeck, 1979; Nicoll, 1986; Vignes, 1994b; Constantinesco, 1992b). De aceea vorbim despre dubla alteritate a Consiliului, înțeles ca și instituție comună și Conferință internațională².

Faptul că unele decizii ale Consiliului nu se adoptă prin unanimitate, faptul că „valoarea” votului membrilor săi nu este aceeași, că acordurile din Consiliu nu trebuie ratificate de parlamentele naționale, că unele decizii ale Consiliului generează drepturi și obligații directe pentru statele membre³ determină ca acesta să fie „ceva mai mult” decât o organizație internațională clasică deși adesea este prezentat ca un simplu for al reprezentanților guvernelor statelor membre.

În unele cazuri bine determinate și cel puțin pe termen scurt, reprezentanții unor state membre se pot simți afectați de anumite decizii, ceea ce le confirmă o dublă calitate: de „membri ai Consiliului” și de „reprezentanți ai guvernelor statelor membre”.

Această contradicție își găsește rezolvarea în apartenența voluntară a statelor membre la Comunitățile Europene, statele „afectate” uneori pe termen scurt fiind convinse că, pe termen lung, vor beneficia de această apartenență și că, deși pe termen scurt sau în probleme punctuale pot fi în contradicție cu deciziile Consiliului, se vor bucura, pe termen lung, de beneficiile respectivelor politici. Aceasta face ca, atunci când se reunesc în Consiliu, membrii executivelor naționale să nu poată acționa ca reprezentanți ai statelor membre, ci „ca membri ai Consiliului”.

Procesul decizional al Consiliului se supune normelor prevăzute în dreptul primar și derivat; acestea stabilesc, între altele, că reprezentanții guvernelor statelor membre pot adopta acorduri „doar ca membri ai Consiliului”, și „nu ca membri ai guvernelor”, aceasta demonstrând statutul Consiliului: acela de a fi mai mult decât o Conferință interguvernamentală.

1. Această „voință proprie” se traduce prin acte normative proprii, supuse unui procedeu particular.
 2. Vom mai vorbi despre dubla alteritate atunci când vom analiza Consiliul ca parte a legislativului comunitar, dar și a executivului comunitar.
 3. Fără a fi obligatorie regăsirea lor în dreptul național.

VII.2.2. *Consiliul, instituție comună a UE*

Consiliul nu este deci o Conferință interguvernamentală și nici deciziile sau actele normative adoptate nu sunt acorduri internaționale, deși reunește reprezentanții statelor membre în calitatea lor de „apărători și reprezentanți” ai intereselor naționale. Deși membrii Consiliului apără interesele naționale, rezultatul deliberărilor îl reprezintă armonizarea intereselor particulare într-unul comun, superior. În acest sens, CJCE stabilește că „nu se vor putea considera acorduri internaționale acele acorduri ce reprezintă o decizie comunitară atât prin subiectul lor, cât și prin cadrul instituțional în care au fost adoptate”¹.

Consiliul nu este nici un organ comun al statelor membre stabilit *ad hoc*, ci o instituție a UE care definește, după un complex proces de confruntări, interesul comun.

Consiliul, deși nu este independent de statele membre, exprimă o voință proprie, distinctă de voința fiecărui stat membru în parte, iar decizia Consiliului este obligatorie pentru toate statele membre, indiferent de modul în care acestea au votat. Cum voința Consiliului este distinctă de cea a membrilor săi, un stat membru care nu a votat favorabil poate să apeleze la CJ dacă a avut sau are ulterior obiecții, deoarece votul exprimat în Consiliu reprezintă un element al voinței colective, iar statul membru nu își pierde drepturile doar pentru că a contribuit la formarea voinței colective a unei instituții a Comunităților².

VII.2.3. *Consiliul, Conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre*

În anumite domenii, tratatele nu atribuie instituțiilor comune puterea de decizie, ci, dimpotrivă, o rezervă guvernelor statelor membre. Cum spunea Louis (Louis, 1969), tratatele lasă unele chestiuni în afara sistemului instituțional (al UE, desigur). Altfel spus, în unele domenii, dacă se iau decizii sau se ajunge la acorduri, acestea nu se supun regulilor Uniunii, adică nu trebuie să se plece de la o propunere a Comisiei și să fie votate în Consiliu cu sau fără Avizul PE. Deciziile de acest fel sunt „proprii unei colectivități de state” și conforme cu regulile dreptului internațional, fiind asemănătoare cu cele ale unei Conferințe internaționale în care reprezentanții guvernelor ajung la un acord și stabilesc principiile și modalitățile colaborării³.

Mai corect ar fi să spunem că aceste decizii ale colectivității statelor membre se situează, în cazul UE, la limita dintre dreptul internațional și cel comunitar :

- respectivele acorduri interguvernamentale nu le pot substitui pe cele comunitare, a căror adoptare și proceduri sunt stabilite prin tratate ;

1. CJCE, „Hotărârea din 18.02.1970, Comisia vs Italia”, 38/69.

2. CJCE, „Hotărârea din 12.07.1979, Italia vs Consiliu”, 166/78.

3. CJCE, „Hotărârea din 18.02. 1970, Comisia vs Italia”, 38/69, dar și CJCE, „Concluziile avocatului general în cazul «AETR»” și CJCE, „Hotărârea din 31.03.1971, Comisia vs Consiliu”, 22/70.

- fiind în relație directă cu ordinea comunitară și aparținând categoriei „acordurilor de execuție” a unei dispoziții a tratatelor sau a unei dispoziții de drept derivat, respectivele decizii se pregătesc și se pun în aplicare prin cooperarea instituțiilor comunitare;
- acordurile se adoptă în cadrul Consiliului sau COREPER, se publică în *DOCE*, iar uneori au chiar natură mixtă, și în acest scop se prezintă/publică ca și „Rezoluții ale Consiliului CE și ale reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în Consiliu”.

Acest tip de decizii ale reprezentanților guvernelor statelor membre, deși nu se supun dreptului comunitar propriu-zis, se aplică în mod obligatoriu de către statele membre. De aceea, devin parte din *acquis*-ul comunitar, ce trebuie însoțit de către toate statele membre existente, dar și de către viitorii membri¹.

Reprezentanții statelor membre se reunesc la diferite niveluri: reprezentanți permanenți, miniștri, șefi de stat și guvern (art. 109.A2 și 109 F.1 TCE).

VII.3. Componenta și unicitatea Consiliului

Așa cum am văzut, Consiliul este format din câte un membru al fiecărui guvern al statelor membre. Acesta nu este mereu același, ci acela considerat a fi cel mai competent într-o chestiune sau alta. În practică, compoziția Consiliului diferă în funcție de tema discutată, așa încât se lasă impresia că există tot atâtea Consilii câte teme avem².

Faptul că cea mai importantă instituție comunitară variază în compoziție poate afecta unicitatea sa – ceea ce ar fi grav având în vedere că majoritatea competențelor normative la nivel comunitar sunt deținute de Consiliu, iar o asemenea situație ar putea genera lipsa de uniformitate a acestora. Pentru a se evita un asemenea pericol, în afara Consiliilor sectoriale, există un „Consiliu al miniștrilor de Externe” (Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe/CAGRE) care se reunește lunar și care analizează, în afara problemelor specifice, tot ceea ce s-a discutat în alte Consilii.

Mai mult decât atât, începând cu Consiliile din 5-6 noiembrie 1975, după fiecare reuniune a unui Consiliu (altul decât cel al miniștrilor de Externe), Secretariatul General al Consiliului transmite Ministerelor Afacerilor Externe din statele membre un material conținând opiniile fiecărui ministru participant la Consiliu, în așa fel încât la următorul Consiliu al miniștrilor de Externe (CAGRE) aceștia să poată acționa în cunoștință de cauză.

Altfel spus, figura ministrului de Externe apare ca esențială în asigurarea unicității Consiliului, nu numai datorită activității de coordonare pe care aceștia o desfășoară între sesiuni, ci și datorită faptului că miniștrii de Externe asistă uneori alături de miniștri de resort la sesiunile altor Consilii decât CAGRE, caz în care ministrul de resort reprezintă

1. Această condiție apare în Tratatul de Aderare la CE/UE.

2. Există nouă formațiuni ale Consiliului: Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE), Consiliul Afaceri Economice și Financiare (ECOFIN), Consiliul Justiție și Afaceri Interne (JAI), Consiliul Muncă, Politici Sociale, Sănătate și Protecția Consumatorilor, Consiliul Competitivitate, Consiliul Transporturi, Telecomunicații, Energie, Consiliul Agricultură și Pescuit, Consiliul Mediu și Consiliul Educație, Tineret și Cultură.

însă guvernul în respectivele Consilii. Această practică a început din anul 1975 și s-a menținut cel puțin în Consiliile ce tratează temele bugetare, la acestea asistând regulat și miniștrii de Externe alături de cei ai Finanțelor.

În concluzie, faptul că miniștrii de Externe asistă direct sau indirect la toate sesiunile Consiliilor le permite acestora să garanteze omogenitatea, permanența și coerența deciziilor, în pofida diversității de teme aflate în discuție.

La nivelul doctrinei s-a încercat identificarea condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească un membru al guvernului pentru a fi membru al Consiliului, având în vedere că art. 2 al Tratatului de Fuziune¹ vorbește doar despre compoziția Consiliului în sensul că acesta va fi format din câte un membru al guvernelor statelor membre.

Întrebările la care ar trebui să răspundem sunt :

- Trebuie acesta să fie neapărat ministrul de resort ? ;
- Angajează acesta, prin votul său din Consiliu, guvernul național pe care îl reprezintă și, prin urmare, statul membru din care face parte ?

Răspunsul îl vom găsi într-o formă indirectă, clarificând mai întâi dacă membrul guvernului care face parte din Consiliu acționează în virtutea normelor comunitare sau a celor naționale. Altfel spus, „sensul tare” îl deține calitatea de membru al unui guvern din statele membre sau calitatea de membru al Consiliului ?

Conform art. 2 al Tratatului de Fuziune, un membru al guvernului angajează prin votul său statul pe care-l reprezintă. Până la semnarea TUE, orice membru al guvernului putea să facă parte din Consiliu (chiar dacă nu era ministru), angajând, prin votul său, executivul pe care îl reprezenta. Prin TUE, art. 27 TCECA, 146 TCE și 116 TCEEA, se modifică această interpretare stabilindu-se că :

- fac parte din Consiliu miniștrii sau alți demnitari cu rang de miniștri ;
- votul acestora angajează respectivul guvern.

Această prevedere face ca uneori participarea miniștrilor la Consilii să fie dificilă, dat fiind numărul deja foarte mare al acestora, ceea ce obligă statele membre să desemneze un alt membru al guvernului cu rang de ministru.

Aplicarea art. 149 TCE reclamă o analiză mai atentă pe care o vom face în rândurile următoare :

- în primul rând se impune studierea sistemului constituțional al fiecărui stat membru pentru a vedea dacă cel delegat în Consiliu răspunde exigenței articolului 149². Referirea la „rangul de ministru” nu înseamnă că trebuie să fie obligatoriu ministru, existând guvern în care secretarii de stat au aceleași atribuții sau responsabilități ca și miniștrii. Mai mult decât atât, și prim-miniștrii pot face parte din Consiliu, deoarece sunt și „membri ai guvernului”, iar în cazul Franței și României, unde Constituția atribuie și președinților responsabilități tipice executivului, și aceștia pot participa la Consilii. În cazul Uniunii Economice și Monetare, art. 109 J2.3 și 109. K2 ale TCE stabilesc explicit convocarea Consiliilor în formula de șefi de state și guverne. Revenind la Consiliu, în formula miniștrilor, acesta este o instituție comunitară regularizată prin art. 145-154 TCE și este distinct de Consiliul European – organ al UE – la care se referă art. D TUE ;

1. Care a înlocuit art. 27 TCECA, 146 TCE și 116 TCEEA.

2. „Consiliul este compus din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, cu rang de ministru, având calitatea de a angaja guvernul respectivului stat membru.”

- există apoi situații când la Consiliu poate participa ca reprezentant al guvernului statului membru nu un membru al guvernului central al acestuia, ci un ministru dintr-un guvern regional, dacă guvernul central îl abilitază în acest sens. Desigur, acest ministru „de land” angaja, prin deciziile sale, guvernul central. Asemenea situații se întâlnesc în statele federale (Germania și Belgia), acolo unde se consideră că, dacă o problemă europeană afectează într-o mai mare măsură o regiune/land, este de dorit ca reprezentantul la dezbateră din Consiliu să fie ministru de resort din respectiva regiune/land. Motivul? Se presupune că ministrul de resort al regiunii afectate cunoaște cel mai bine speța și, prin urmare, va fi cel mai în măsură să apere interesul general, al țării, dar și pe cel particular, al regiunii pe care o reprezintă. În opinia lui Vlad Constantinesco, această „invenție” a Tratatului de la Maastricht face ca statele să apară în Consiliu în toată diversitatea lor constituțională, pe de o parte, iar, pe de alta, să dispară frontierele dintre dreptul internațional și cel intern atunci când se elimină exclusivitatea guvernului de a reprezenta statul în plan internațional (Constantinesco, 1991);
- în al treilea rând, trebuie spus că, dacă un membru al guvernului nu poate participa, statele pot fi reprezentate de alte persoane, conform art. 3 din Regulamentul intern al Consiliului. Acestea nu pot însă vota, așa că votul se poate delega altui membru al Consiliului, adică altui stat care este reprezentat de un membru al guvernului (art. 150 TCE și art. 7.3 al Regulamentului Intern al Consiliului);
- în fine, avem: Consilii Sectoriale (finanțe, muncă etc.); Consilii Generale (Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe – CAGRE – la care participă miniștrii de Externe în calitate de coordonatori ai celorlalte consilii sectoriale); Consilii Multisectoriale (ECOFIN, de exemplu, unde participă miniștrii Economiei, Finanțelor, dar și alții; este vorba despre acele cazuri în care Ordinea de zi excede competențele unui singur sector); există și Consilii numite „Jumbo” (atunci când, paralel, au loc mai multe Consilii Sectoriale); în plus, există o procedură numită „La Marlia” în conformitate cu care Președintele în exercițiu al CAGRE informează asupra rezultatelor celorlalte formațiuni ale Consiliului. Scopul îl constituie eliminarea eventualelor distorsiuni în coordonarea celor nouă secțiuni ale Consiliului.

Tocmai din cauza compoziției variabile a Consiliului și a lipsei de omogenitate și continuitate a acestuia a fost înființat COREPER, având misiunea, cum spuneam, de a pregăti reuniunile Consiliului. Această activitate se realizează de către COREPER cu sprijinul tehnic al secretariatului General al Consiliului.

Trebuie arătat că în sesiunile Consiliului și în munca COREPER, Comisia este prezentă, după caz, prin Președintele Comisiei sau prin Comisari. Articolul 4.2 al Regulamentului intern al Consiliului prevede, ca regulă generală, dreptul Consiliului de a invita Comisia, însă nu și obligația acestuia de a o face. Juridic vorbind, putem avea Consilii perfect legale în care să nu fie prezentă Comisia. În practică, nu se întâmplă decât foarte rar așa ceva, dată fiind importanța Comisiei în sistemul instituțional.

VII.4. Președinția Consiliului înțeleasă ca funcție publică

Conform art. 2 al Tratatului de Fuziune, Președinția Consiliului este rotatorie și semestrială, modificându-se astfel cele stabilite anterior referitor la Președinția CECO/CECA care, conform art. 27 TCECA, era trimestrială.

Articolele 27 TCECA, 146 TCE și 116 TCEEA, așa cum apar redactate în TUE, stabileau că Președinția Consiliului se efectuează în următoarea ordine: Belgia, Danemarca, Germania, Grecia, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Luxembourg, Olanda, Portugalia și Marea Britanie, pentru prima perioadă de șase ani. Pentru următoarea perioadă de șase ani, se stabilea următoarea ordine: Danemarca, Belgia, Grecia, Germania, Franța, Spania, Italia, Irlanda, Olanda, Luxembourg, Marea Britanie și Portugalia¹.

Președinția Consiliului se preia la 1 ianuarie, respectiv 1 iulie, chiar dacă există posibilitatea continuării exercitării acesteia² peste limitele prevăzute. O asemenea eventualitate ridică însă probleme vizavi de legalitatea deciziilor și a actelor normative emise de către o președinție care, „formal, nu mai există”³.

Rotirea Președinției Consiliului nu înseamnă că toate sesiunile se desfășoară în țara care exercită președinția, deoarece art. 2 al Tratatului de Fuziune stabilește că sesiunile din aprilie, iunie și octombrie se desfășoară la Luxembourg, celelalte având loc la Bruxelles, cu excepția situației în care se decide altfel⁴. Problema sediului Consiliului a fost reglementată, în aceeași termeni, prin art. 1.3 al Regulamentului Intern al Consiliului, aprobat de acesta prin Decizia 93/662/CE⁵.

Președinția Consiliului convoacă reuniunile ordinare și extraordinare ale acestuia, ca urmare a unei inițiative proprii sau la cererea Comisiei ori a unui stat membru. Președinția stabilește, de asemenea, Ordinea de zi a Consiliilor, pe care o face cunoscută Comisiei și celorlalți membri ai Consiliului cu cel puțin zece zile înainte. Președinția elaborează – cu șapte luni înainte – Calendarul semestrial al Consiliilor.

Există și practica „troicii comunitare”, formată din cei trei președinți ai Consiliului (anterior, prezent și viitor), conform paragrafului 3 al art. 5 TUE, în care se arată că:

1. Această rotație a fost „alterată” de aderarea Austriei, Suediei și Finlandei, Austria interpunându-se între Marea Britanie și Germania (în al doilea semestru din 1998), Finlanda, între Germania și Portugalia (în al doilea semestru din 1999), iar Suedia, între Franța și Belgia (în primul semestru din 2001); desigur, este din nou alterată de aderarea celor 12 noi state membre, ordinea președințiilor fiind: 2007 – Germania și Portugalia; 2008 – Slovenia și Franța; 2009 – Cehia și Suedia; 2010 – Spania și Belgia; 2011 – Ungaria și Polonia; 2012 – Danemarca și Cipru; 2013 – Irlanda și Lituania; 2014 – Grecia și Italia; 2015 – Letonia și Luxembourg; 2016 – Olanda și Slovacia; 2017 – Malta și Marea Britanie; 2018 – Estonia și Bulgaria; 2019 – Austria și România.
2. În scopul epuizării problematicei aflate pe Ordinea de zi a anterioarei președinții.
3. Au existat două astfel de situații cu ocazia Consiliilor din decembrie 1961 și ianuarie 1962, ca și în cele din decembrie 1977 și ianuarie 1978, dar s-a vorbit despre acest subiect și în cazul Tratatului de la Nisa, când redactarea finală a acestuia s-a încheiat în februarie 2001, deși președinția franceză se încheiase în decembrie 2000.
4. De exemplu, Dublin 1975, Lisabona 1992.
5. *JOCE/DOCE*, L304/10.12.1993. Regulamentul Intern al Consiliului a fost modificat (art. 7.4) prin Decizia Consiliului 95/24/CE, CEEA și CECA din 6.02.1995, *DOCE*, L31/10.02.1995, adoptată odată cu aderarea Austriei, Finlandei și Suediei.

„Președinția Consiliului își asumă reprezentarea Uniunii” și că „în această activitate – dacă este necesar – va fi secondată de către statul membru care a exercitat președinția în semestrul anterior și de către cel ce o va exercita în semestrul următor”.

Președintelui Consiliului¹ îi revine sarcina de a stabili contactele oficiale cu Președintele Comisiei, cu alți membri ai acesteia, cât și cu ceilalți membri ai Consiliului, în scopul impulsivării acțiunii comunitare.

Președinția Consiliului este o funcție politică ce oferă statului care o exercită :

- puterea de coordonare a direcțiilor de activitate ;
- posibilitatea de a impulsiunea dezvoltarea UE într-o direcție sau alta, dar și de a aduce în atenția UE sensibilitățile naționale ale statelor membre.

Președinția rotatorie are avantajul de a aduce periodic în atenția Uniunii preocupările fiecărui stat membru, chiar dacă are dezavantajul eventualei lipse de coerență, determinată de schimbarea la fiecare șase luni a președinției. Tocmai pentru a diminua impactul schimbării periodice a președințiilor, există practica „Programelor comune” pentru 3-6 președinții, programe ce reunesc cele mai importante teme ale respectivelor președinții, asigurând urmărirea lor pe durata a 18-36 de luni².

VII.4.1. Organizarea Consiliului

Calendarul sesiunilor Consiliului se programează cu șase luni înainte de preluarea președinției de către un stat membru, de către guvernul respectivului stat împreună cu Comisia, ținându-se cont de reuniunile altor organizații internaționale. Pe perioada președinției, un stat membru are de ales între două variante :

- să „facă istorie”, propunându-și obiective ambițioase³ ;
- să nu-și creeze probleme, gestionând pur și simplu afacerile UE aflate pe Ordinea de zi.

Astfel, unele state au avut președinții importante (Germania, Luxembourg, Franța, Marea Britanie etc.), iar altele, președinții modeste (Grecia).

Convocarea sesiunilor și a Ordinei de zi se comunică de către Președintele în exercițiu, indiferent că reprezintă o inițiativă proprie sau o solicitare a Comisiei ori a unui stat membru. În mod normal, sesiunile sunt cele obișnuite⁴, dar Președintele în exercițiu poate convoca sesiuni speciale dacă acest lucru se justifică. Ordinea de zi se realizează împreună cu Președintele COREPER, șeful Misiunii Permanente pe lângă CE a statului care exercită președinția. Acesta consultă Comisia și pe reprezentanții permanenți ai celorlalte state membre în legătură cu Ordinea de zi, prin reprezentanții lor acreditați la Bruxelles pe lângă CE, statele membre având posibilitatea de a comunica noi teme, cu

1. Prim-ministru al statului care exercită Președinția Consiliului.

2. Iată câteva exemple de asemenea teme : perspectivele financiare, negocierile de aderare, modificarea tratatelor etc.

3. Semnarea unor noi tratate, ratificarea acestora, stabilirea perspectivelor financiare etc.

4. CAGRE – lunar, ECOFIN (Economie și Finanțe) – lunar, JAI (Justiție și Afaceri interne) – semestrial, Muncă, Politică Socială, Sănătate și Protecția Consumatorilor – trimestrial, Competitivitate – semestrial, Transporturi, Telecomunicații, Energie – odată la două luni, Agricultură și Pescuit – lunar, Mediu – trimestrial și Educație, Tineret și Cultură – trimestrial.

14 zile înainte de sesiunea Consiliului. Se mai pot introduce puncte noi pe Ordinea de zi în afara celor deja prezentate, însă adoptate numai prin unanimitate.

După intrarea în vigoare a AUE, date fiind extinderea votului prin majoritate calificată și generalizarea utilizării propriu-zise a votului în sesiunile Consiliului, Ordinea de zi stabilește și temele ce vor fi supuse votului, astfel încât delegațiile să vină cu un mandat formal de vot. Concret, votul în Consilii se exprimă diferit, în funcție de tipul de competență pe care o are CE/UE. Astfel :

- CAGRE : în problemele care vizează PESC și PESA se adoptă Poziții Comune prin unanimitate, ca regulă generală ; în cazul comerțului exterior, prin majoritate calificată ; dacă este vorba despre cooperarea pentru dezvoltare, prin majoritate calificată și Codecizie a PE ;
- ECOFIN : prin majoritate calificată și Codecizie a PE, cu excepția fiscalității ce reclamă unanimitate ;
- JAI : unanimitate și consultarea PE, cu excepția vizelor și a cooperării judiciare în probleme civile, care se decid prin majoritate calificată și consultarea sau Codecizia PE ;
- Muncă, Politică Socială, Sănătate și Protecția Consumatorilor : prin majoritate calificată și Codecizie a PE, cu excepția asigurărilor sociale unde funcționează unanimitatea ;
- Competitivitate : prin majoritate calificată și Codecizie a PE ;
- Transporturi, telecomunicații, Energie : prin majoritate calificată și Codecizie PE ;
- PAC : prin majoritate calificată, plus Codecizie sau consultare a PE ;
- Mediu : prin majoritate calificată și Codecizie a PE ;
- Educație, Tineret și Cultură : prin majoritate calificată, cu excepția culturii care reclamă unanimitate, și Codecizie a PE.

Sesiunile Consiliului nu sunt publice, chiar dacă Regulamentul Intern al Consiliului prevăzuse această posibilitate, iar Consiliul European de la Edinburgh din 1992¹ stabilise o strategie de „deschidere” progresivă și creștere a transparenței activității sale față de cetățenii Uniunii.

Ordinea dezbaterii temelor supuse atenției/aprobării Consiliului este stabilită de Președintele în exercițiu, dar cutuma o constituie un *tour de table* în ordinea alfabetică a statelor membre.

Votul în Consiliu oferă puteri reale Președinților, deoarece – începând cu AUE, care a introdus majoritatea calificată pentru cele mai multe decizii – Președintele Consiliului este cel care decide momentul în care punctele înscrise pe Ordinea de zi sunt supuse votului formal. Membrii Consiliului vor ști astfel când se votează un punct sau altul, dar mai ales dacă nu au fost de acord în timpul deliberărilor cu una sau alta dintre propuneri și acestea au ajuns la momentul votului ; vor ști că trebuie să-și intensifice contactele cu celelalte delegații dacă vor totuși să influențeze rezultatele votului.

Votul mai poate fi solicitat de către statele membre și de către Comisie (art. 7.2 TCE). Comisia poate solicita votul doar atunci când Consiliul deliberază asupra propunerilor sale normative. În plus, atunci când statele membre sau Comisia propun votul, este necesar ca majoritatea membrilor Consiliului să se pronunțe în favoarea exercitării votului ca urmare a respectivei propuneri, și nu a deciziei Președintelui Consiliului.

1. Consiliul European, „Concluziile Consiliului European”, Edinburgh, 1992, DOCE/JOCE, C341/23.12.1992.

În întreaga lor activitate, Consiliul și Președinția sunt asistate de către Secretariatul General al Consiliului. Acesta este format din funcționari și are următoarea structură :

- secretar general, numit în unanimitate de către Consiliu ;
- cabinetul acestuia (protocol, mass-media, securitate etc.) ;
- serviciul juridic ;
- șapte direcții generale (A, B - politica agricolă, pescuit, mediu -, C - știință, tehnologie, energie, transporturi etc.).

În afara asumării funcțiilor proprii unui secretariat¹, dar și a celor legate de pregătirea documentelor necesare fiecărui punct al Ordinii de zi, Secretariatul General sprijină activitatea Președintelui Consiliului. Este un sprijin comunitar, față de cel statal oferit de COREPER sau de cel oferit de administrația națională a statului ce exercită președinția. Secretariatul General al Consiliului are rolul de a atenua prin activitatea sa eterogenitatea cauzată de dispersarea activităților Consiliului, redându-i acestuia coerență și continuitate.

VII.4.2. Rolul Președinției Consiliului

VII.4.2.1. Impulsionarea, concilierea și asigurarea imparțialității acțiunii comunitare

Finalizarea cu bune rezultate a mandatului semestrial, realizarea de progrese pe ansamblul UE, atingerea unor obiective și deblocarea altora constituie tot atâtea obiective ale unei Președinții a Consiliului. Președinția poate face ca o problemă ce se anunță deosebit de controversată și asupra căreia nu se întrevede nici o soluție să nu fie adusă în prim-plan, evitându-se astfel agravarea sa. În asemenea cazuri, ea poate recomanda studii suplimentare sau, dimpotrivă, își poate asuma răspunderea prin adoptarea de acorduri foarte ample care să cuprindă toate pozițiile exprimate. O asemenea tactică se dovedește adeseori imposibilă sau neproductivă, ducând la decizii fără sens generate de marile diferențe de opinii ale părților.

Există adesea conflicte între state și Comisie, deși Comisia, prin definiție, exprimă interesele comunitare, deci ale tuturor. Numai că uneori statele consideră că nu le sunt apărute interesele. În această situație, o confruntare directă a Comisiei cu statele membre ar duce la pierderea credibilității de care are nevoie atunci când dorește să-și exercite rolul de conciliere a statelor membre, pe care, de asemenea, îl are. De aceea, în aceste situații, Președinția își poate asuma rolul de „tampon” între Comisie și state, soluția fiind propunerea unui „compromis al Consiliului”. O asemenea „strategie de conciliere” este, în fapt, asumată de către Președintele COREPER, șefii guvernelor statelor membre și Președintele în exercițiu al Consiliului European.

Pe timpul exercitării Președinției Consiliului, Președintele în exercițiu al Consiliului European sau președinții celorlalte Consilii Sectoriale nu sunt și șefii delegațiilor statului din care provin, pentru a transmite ideea de neutralitate pe durata exercitării mandatului.

1. Pentru toate reuniunile Consiliilor, ale Consiliilor Europene și ale COREPER, ale Comitetelor și Grupurilor de lucru.

La fel se întâmplă în COREPER și în grupurile sale de lucru. De aceea, ei nu pot lua cuvântul în favoarea statului din care provin.

Pe de altă parte, trebuie spus că toate statele sunt interesate să păstreze intactă încrederea de care se bucură la nivelul UE, așa că, deși pot influența într-o oarecare măsură deciziile UE pe perioada exercitării președinției, se străduiesc să rămână neutre și se dovedesc deosebit de prudente în acest sens. În plus, sunt conștiente că, la rândul lor, și celelalte state pot influența deciziile atunci când vor exercita președinția, așa că se preferă „aranjamentele cavalerești” „imixtiunilor partizane” în viața UE. Există însă și situația în care un stat își asumă explicit răspunderea în promovarea unei idei la care ține foarte mult, dar așa ceva vom întâlni, de obicei, atunci când ideile respective au fost deja asumate ca fiind europene de către celelalte state¹.

VII.4.2.2. *Reprezentarea UE*

Formal, Președintele în exercițiu al Consiliului nu prezidează Comunitățile Europene sau Uniunea Europeană și nici nu le reprezintă, ci prezidează și reprezintă doar Consiliul². Dar date fiind competențele Consiliului și percepția sa ca „instituție dominantă”, fapt pe jumătate adevărat, pe jumătate fals, Președinția Consiliului este totuși percepută ca având valoare de maximă reprezentare a CE/UE atât în afara, cât și înăuntrul acestora.

La momentul asumării Președinției, fiecare stat își stabilește obiectivele și prioritățile, pe care le prezintă PE și de a căror îndeplinire dă socoteală la sfârșit, tot în fața acestuia. De regulă, prim-ministrul statului care exercită președinția – adică Președintele Consiliului European – asistă la câte o sesiune în plen a PE, la început și la sfârșit, iar miniștrii de Externe și cei de resort – adică președinții în exercițiu ai CAGRE, respectiv ai celorlalte Consilii sectoriale – asistă la sesiunile în plen în care sunt programate temele pentru care sunt abilitați. În plus, au loc reuniuni comune ale Președinției cu CES, CR și, desigur, cu Președintele Comisiei și Comisia pe ansamblul său.

Președinția are deci o funcție de reprezentare externă cu statele terțe și organizațiile internaționale, dar și atribuții de inițiativă, coordonare și reprezentare față de acestea. Președintele Consiliului exprimă consensul Comunității, conduce delegațiile comunitare, primește scrisorile de acreditare (împreună cu Președintele Comisiei) ale șefilor Misiunilor permanente pe lângă CE/UE, face vizite în terțe state în numele CE/UE.

La rândul lor, ambasadorii statelor membre care dețin Președinția Consiliului au – pe durata acesteia – un rol de coordonare a tuturor ambasadorilor statelor membre din capitala în care se află în misiune diplomatică.

Până la urmă, exercitarea președinției de către statele membre oferă acestora prilejul de a se evidenția mai bine pe plan extern; pentru statele mici și mijlocii, este un prilej de a deveni „importante” și de a se simți „egalele” celor mari. Mai ales că acestea trebuie să negocieze cu ele dacă au un interes special în respectiva perioadă. Uneori, o președinție se „exploatează” și pe plan intern, punând în evidență guvernul aflat la conducerea țării.

1. Președințiile nordice promovează mediul, cele din sud extinderea și crearea de noi locuri de muncă etc.
2. Din păcate, această confuzie este deosebit de prezentă în mass-media, ca și cea legată de Consiliul European și Consiliul Europei.

VII.5. Pregătirea activității Consiliului

VII.5.1. *Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER)*

și dubla alteritate a membrilor săi.

„Alianța” dintre Președinția COREPER și Comisie

Chiar dacă, formal, Consiliul nu se reunește la convocarea unei sesiuni și nici nu se dizolvă la finalul acesteia, în practică, respectivi miniștri nu rămân reuniți în Consiliu, fiecare desfășurându-și, între sesiuni, activitatea în țara sa. Lipsa de permanență a Consiliului – față de permanența Comisiei – putea provoca sincope în funcționarea sa coerentă. De aceea, a fost necesară găsirea unei soluții, numită COREPER (Comitetul Reprezentanților Permanenți).

De la început a fost evidentă necesitatea unui organ auxiliar permanent, însărcinat cu :

- pregătirea sesiunilor Consiliului ;
- asigurarea activității sale între sesiuni ;
- asigurarea permanenței *de facto* a acestei instituții, care, altfel, s-ar fi redus la întâlniri periodice interguvernamentale.

Putem afirma chiar că, dacă nu ar fi existat COREPER, cu munca de pregătire a sesiunilor și de aplicare a acordurilor Consiliilor, ar fi trebuit însărcinată Comisia sau administrațiile naționale.

Crearea unui organ format din reprezentanții permanenți ai statelor membre a fost stabilită prin art. 151 TCE și 121 TCEEA, în timp ce TCECA stabilea un organ auxiliar al Consiliului CECO/CECA numit „Comisia de Coordonare” (COCOR). La art. 4, se referă la COREPER ca la „organul însărcinat cu pregătirea sesiunilor Consiliului și realizarea activităților pe care acesta i le atribuie”.

COREPER este comun celor două Comunități Europene. Articolele 30 TCE, 151 TCECA și 121 TCEEA stabilesc că „un comitet compus din reprezentanții permanenți ai statelor membre va avea responsabilitatea pregătirii sesiunilor Consiliului și cea a urmăririi îndeplinirii acordurilor acestuia”.

Această misiune de pregătire a Consiliilor a fost confirmată de către CJCE, care a decis : „COREPER nu este o instituție a Comunităților ce are competențe proprii¹, ci este un organ auxiliar al Consiliului care prestează pentru acesta munca de pregătire și execuție”².

COREPER este format din funcționari sau tehnicieni ai statelor membre, în fruntea cărora se găsește reprezentantul permanent al acestora în fața Comunităților Europene³.

La fel ca și în cazul Consiliului, membrii COREPER au o dublă alteritate :

- pe de o parte, sunt numiți și plătiți de către statele membre, fiind funcționari ai statelor din care provin ; ei reprezintă deci interesul statelor lor în fața instituțiilor comunitare ;

1. De aceea nu l-am prezentat alături de CES sau CR, așa cum au procedat alți autori.

2. CJCE, „Hotărârea din 19.03.1996, Comisia vs Consiliu”, C25/94.

3. Șeful Misiunii de pe lângă Comunitățile Europene, altfel spus, ambasadorul țării respective în fața Comunităților Europene ; adjunctul acestuia va participa la COREPER II și trebuie să aibă tot titlul diplomatic de ambasador.

- pe de alta, fac parte dintr-un organ comunitar auxiliar având funcții proprii reglementate prin dreptul comunitar, ceea ce îi obligă să vegheze la respectarea interesului comunitar; o asemenea situație face ca aceștia, deși formal rămân reprezentanții diplomați ai statelor lor, să desfășoare în sânul COREPER o activitate ce nu este întru totul specifică diplomației clasice.

Numărul membrilor COREPER diferă de la un stat la altul, singurele constante reprezentându-le prezența, din partea fiecărui stat, a unui reprezentant permanent și a unui reprezentant permanent adjunct.

În practică, de la începutul anilor '70 s-au creat comitete sau grupuri de lucru specifice diferitelor sectoare abordate, conduse de reprezentanții permanenți adjuncți (COREPER I) – care se ocupă de regulă cu problemele tehnice sau de mai mică importanță – sau Reprezentanții Permanenți (COREPER II) – care se ocupă de afacerile politice, relațiile externe sau orice altă problemă majoră. Între aceste două Subcomitete nu s-a stabilit o relație de ierarhie, ci de competențe. Această „diviziune a muncii” și „coborâre spre bază” au ca obiectiv o cât mai bună pregătire a Consiliilor și o bună cooperare a acestora cu Comisia, participantă activă la COREPER I și II. Juridic vorbind, nu există decât un singur COREPER; în fapt însă, avem două, chiar și Ordinea de zi fiind diferită și specifică fiecăruia. Mai bine spus, avem un COREPER cu două secțiuni. COREPER a creat sute de grupuri de lucru permanente sau *ad hoc* în care se discută și se pregătesc deciziile Consiliului. Ele sunt formate din membrii Reprezentanțelor permanente ale statelor membre pe lângă UE, însă, după caz, acestora li se alătură funcționari din administrațiile naționale ce se deplasează în acest scop la Bruxelles.

Președinția COREPER este exercitată de diplomați acreditați ai Reprezentanței permanente a statului ce exercită Președinția Consiliului, fiind vorba despre șeful Misiunii, în cazul COREPER II, și adjunctul său, în cazul COREPER I. Președintele COREPER are competențe în organizarea internă a acestuia (Ordinea de zi, distribuția tematicii între cele două secțiuni ale COREPER, dar și între subcomitete și grupurile de lucru etc.), în coordonarea muncii de pregătire a sesiunilor Consiliului și în căutarea soluțiilor de compromis în cazul temelor controversate.

Astfel, subiectele asupra cărora există un acord în COREPER devin punctele „A” de pe Ordinea de zi, acestea nemaifiind dezbătute, ci doar votate. Cele asupra cărora nu s-a ajuns la acorduri prealabile în COREPER se dezbate și se votează în Consiliu ca puncte „B” de pe Ordinea de zi.

Adeeseori se vorbește despre „alianță” dintre Președinția COREPER și Comisie. O asemenea „alianță” are următoarea explicație:

- Președinția COREPER cunoaște, din discuțiile purtate cu statele membre, poziția fiecărei delegații, cât și „marja de manevră” pe care acestea o au în negocieri;
- de aceea, președinția va încerca să concilieze poziția statelor cu cea a Comisiei, pe care de asemenea o cunoaște, plecând de la premisa că, la nivelul Comisiei, și nu al fiecărui stat în parte, se reprezintă și se apără interesul comunitar;
- având în vedere că, în general, Consiliul se pronunță asupra propunerilor Comisiei – fie că este vorba despre propuneri de regulament sau directive –, implicarea acesteia în activitatea COREPER devine „primul nivel de contact” al Comisiei cu statele membre, momentul în care cele două părți își dau seama dacă o propunere sau alta ar putea (sau nu) fi aprobată în Consiliu;

- Comisia este invitată să participe la sesiunile COREPER prin membrii cabinetului, Secretariatului General al Comisiei, comisari, directori generali etc. Aceeași situație o întâlnim la nivelul grupurilor de lucru sau al subcomitetelor.

Cooperarea Consiliu-Comisie în cadrul COREPER este reglementată prin art. 15 al Tratatului de Fuziune, unde se arată că „cele două, Consiliul și Comisia, se vor consulta reciproc și-și vor determina, prin acord, modalitățile de colaborare”. Articolele 162 TCE, 131 TCEEA, așa cum apar acestea redactate în TUE, reiterează ideea acestei cooperări în aceiași termeni.

COREPER are deci un rol important atât în privința comunicării și a colaborării dintre Consiliu și Comisie, cât și în eficientizarea activității Consiliului.

Dacă o propunere discutată în COREPER nu ajunge să fie votată în Consiliu – sau este votată, dar respinsă –, respectiva chestiune se reîntoarce la COREPER, urmând a fi retrimisă Consiliului după ce a fost din nou studiată și reanalizată conform indicațiilor acestuia. În concluzie, putem spune că COREPER apare ca fiind garantul continuității și permanenței Consiliului.

VII.5.2. *Secretariatul General al Consiliului*

Art. 30.3 TCECA, 151.3 TCE, 121.3 TCEEA, așa cum sunt acestea redactate în TUE, stabilesc existența unui Secretariat General al Consiliului, condus de un secretar general, fără a se face însă referiri la competențele acestora. Secretariatul General al Consiliului asistă Consiliul în activitatea sa. Secretarul general este numit de către Consiliu prin unanimitate. Același Consiliu trebuie să stabilească, prin norme interne, organizarea Secretariatului General și să emită Regulamentul Interior.

Faptul că pentru prima oară se vorbește în dreptul primar despre Secretariatul General și despre secretarul general al Consiliului, faptul că acesta este numit prin unanimitate de către Consiliu și că se stabilește dreptul Consiliului de a redacta și aproba propriul Regulament Interior pot fi interpretate ca o tentativă a statelor membre de a întări (prin „absorbția” unor funcții ale COREPER) rolul Secretariatului General și al secretarului general ale Consiliului în dauna COREPER.

VII.6. *Competențele Consiliului*

Trebuie să stabilim de la bun început că, în funcție de Tratat, competențele Consiliului diferă.

Dacă încercăm să stabilim existența unor „competențe de sinteză”, derivate din toate tratatele, vom realiza următoarea clasificare a „puterilor generale ale Consiliului”:

- competențe decizionale;
- competențe consultative;
- competențe de coordonare;
- competențe în materie de PESC și JAI;
- competențe în domeniul relațiilor externe.

Putem aborda subiectul și prin analiza competențelor din perspectiva „rolului Consiliului în sistemul instituțional comunitar”; în acest caz vom avea următoarea clasificare:

- normative;

- bugetare ;
- executive ;
- de relații internaționale ;
- de apărare a dreptului comunitar.

VII.6.1. *Competențele sintetice*

VII.6.1.1. *Puterea decizională*

În cazul CE, Consiliul „garantează realizarea finalităților stabilite de către TCE și în condițiile stabilite de către acesta (art. 145 TCE). Chiar dacă TCEEA nu are aceeași formulare, Consiliul are aceleași largi puteri de decizie și în cazul CEEA. Așadar, se poate spune că puterea sa de decizie cuprinde :

- sfera politică ;
- puterea normativă generală de natură legislativă ;
- puterea executivă și de reglementare, chiar dacă tendința este de a o transfera, punctual și progresiv, Comisiei.

Comisia participă atât la puterea legislativă, cât și la cea executivă, pe de o parte, prin dreptul său de a propune acte normative și, pe de alta, pentru că orice decizie normativă a Consiliului se ia în strânsă colaborare cu Comisia. În fine, observăm că progresiva „democratizare a democrației comunitare” permite Consiliului „să împartă” puterile sale cu alte instituții. De exemplu, în materie bugetară, în privința pieței interne, a aplicării principiului egalității, a politicilor culturale, educaționale, de sănătate etc., trebuie să decidă (prin Decizie, Cooperare, Aviz consultativ, după caz) împreună cu PE (art. 189B și 189C TCE).

În cazul CECO/CECA, competențele Consiliului erau mult mai limitate decât în cazul TCE și TCEEA. În primul rând, prevederile art. 145 TCE nu aveau corespondent în TCECA deoarece, în acest caz, realizarea obiectivelor tratatului nu era de competența Consiliului. Art. 8 TCECA semnala că Înalta Autoritate (Comisia CECO/CECA) era cea care urmărea realizarea acestora.

Dacă, în cazul TCE și TCEEA, Consiliul apare ca fiind cea mai importantă instituție, în cazul TCECA aceasta era Comisia (Înalta Autoritate), lucru ușor de observat și din ordinea pe care TCECA (titlul II) o stabilea pentru instituțiile sale : Comisia și apoi Consiliul¹.

În cazul CECO/CECA, Consiliul apărea mai degrabă în alteritatea sa de „Conferință internațională”, de „organ internațional”, în timp ce rolul său ca „instituție comunitară” era mai redus². Astfel, conform art. 26 TCECA, Consiliul exercita competențele sale în forma indicată de tratat în scopul „armonizării acțiunii Înaltei Autorități cu cea a guvernelor, responsabile pentru politica economică generală din statele lor”.

În acest scop, Consiliul și Înalta Autoritate făceau „schimb de informații” și „se consultau reciproc”. Consiliului nu i se recunoștea deci capacitatea de a lua decizii sau de a adopta acte normative angajante. Ceea ce i se recunoștea Consiliului în TCECA era

1. Spre deosebire de cea din TCE și TCEEA, unde întâlnim mai întâi Consiliul și doar apoi Comisia.
2. În comparație cu situația din CEE și CEEA.

capacitatea de a coordona politicile statelor membre : între statele membre, pe de o parte, și, pe de alta, între statele membre și Înalta Autoritate.

Art. 28 TCECA recunoștea Consiliului capacitatea de a emite Avize în legătură cu actele pe care le adopta Comisia, Consiliul jucând un rol auxiliar.

Consiliul CECA nu putea adopta decizii de genul celor prevăzute la art. 189 TCE și 161 TCEEA, „deciziile” prevăzute la art. 14 TCECA referindu-se doar la relațiile Consiliului cu alte instituții comunitare sau la organizarea internă a acestuia.

Putem spune deci că, în aceste condiții, Consiliul nu avea competențe executive, în cazul CECO/CECA având însă recunoscute puteri de impulsioneare a acțiunii comunitare (la fel ca în TCE și TCEEA). Chiar dacă nu Consiliul era cel care făcea propuneri de acte normative (pe care să le adopte apoi Înalta Autoritate), acesta propunea realizarea unor studii care să permită îndeplinirea obiectivelor tratatului. Art. 26.2 TCECA stipula, în acest sens, cam aceleași lucruri ca și art. 152 TCE și 122 TCEEA : „Consiliul poate cere Înaltei Autorități să facă studiile necesare îndeplinirii obiectivului Tratatului”.

În cazul CECO/CECA, misiunea generală de realizare a obiectivelor tratatului fiind atribuită Comisiei, puterile Consiliului apăreau ca fiind inferioare celor ale Comisiei. Astfel, când Consiliul lucra în materie de CECA, dispunea de puteri reduse, dar dominația Comisiei (Înalta Autoritate) se reducea în fapt, deoarece statele membre aveau competențe complementare în domenii precum politica economică, comercială, transporturi etc.

Conform tratatului, competențele concrete ale Consiliului în cazul CECA erau :

- stabilirea priorităților în utilizarea și repartizarea resurselor de cărbune și oțel, astfel încât să se țină cont de nevoile de industrializare la nivel CECA, asigurându-se, în același timp, obligațiile asumate în privința exportului, dar și alte obligații (art. 59.2 TCECA) ;
- fixarea taxelor minime pentru cărbunele și oțelul importate din țări, taxe pe care statele membre trebuiau să le respecte (art. 72 TCECA) ;
- adoptarea bugetului administrativ al CECA (art. 78 TCECA) ;
- completarea listelor produselor ce făceau parte din categoria „cărbune și oțel” (art. 81 TCECA).

Revenind la Consiliu, puterea de decizie a acestuia poate fi calificată drept „legislativă” (Pescatore, 1977). Inclusiv CJCE, în Hotărârea Simmenthal, s-a referit la „puterea legislativă a Comunității”, iar la Consiliu ca la „adevăratul legislativ al Comunității, un legislativ a cărui legitimitate o constituie reprezentativitatea (deci, dreptul internațional)”¹.

În cazul Consiliului, se poate spune că acesta are legitimitatea specifică unei Camere Superioare dintr-un parlament federal, cea căreia i se atribuie „reprezentarea teritorială”.

Această putere legislativă are un corespondent puternic în Comisie, care deține cvasimonopolul inițiativei legislative, astfel încât imensa putere de decizie a Consiliului în sfera legislativă sau în cea executivă să depindă, în mare măsură, de puterea de inițiativă a Comisiei. Vedem în „acest aranjament” o expresie a principiului echilibrului instituțional sau al echilibrului de puteri în CE. Chiar și așa, percepția generală este mai degrabă nu a unui echilibru, ci, dimpotrivă, a unui dezechilibru, a unui conflict

1. CJCE, „Hotărârea din 09.03.1978”, 106/77.

permanent între interesele comunitare, pe care le apără inițiativele Comisiei, și cele naționale, pe care le reprezintă membrii Consiliului.

În plus, Consiliul are puteri executive.

Rezumând, Consiliul are putere de decizie :

- legislativă, în baza căreia aprobă norme generale și de bază ;
- executivă, în baza căreia execută și dezvoltă respectivele norme.

Desigur, competența legislativă o condivide, în cea mai mare parte, cu PE, iar în privința celei executive, Comisia Europeană îi este partener. În plus, conform art. 145.3, Consiliul are obligația de a transfera progresiv puterile sale executive Comisiei, nefiind o instituție cu vocație de executiv, ci mai degrabă o instituție cu vocație de decizie politică și normativă. Să nu uităm nici că, față de un adevărat executiv, Consiliul nu este o instituție omogenă, întrucât :

- fiecare membru al Consiliului reprezintă un guvern diferit și, în plus, fiecare guvern este reprezentat de diferite persoane, în funcție de tema Consiliului ;
- nu are o existență permanentă ;
- nu are inițiativă în exercitarea puterii sale de decizie și execuție¹ ;
- nu are puterea de a asigura îndeplinirea propriilor norme.

În plus, față de un executiv național, Consiliul nu-și asumă răspunderi politice comunitare. Membrii Consiliului, ca și reprezentanții guvernelor naționale, răspund politic în fața propriilor parlamente. Or, o asemenea răspundere exclude pe cea comunitară. Este adevărat, Consiliul răspunde la interpellările din PE și prezintă rapoarte la începutul și la sfârșitul unei președinții ; mai mult decât atât, se supune dezbaterilor generale din PE pe durata fiecărei președinții, dar, cu toate acestea, nu se supune motiunii de cenzură, procedură prevăzută doar pentru Comisie, instituție având cu adevărat vocație executivă.

VII.6.1.2. Puterea consultativă (CECO/CECA)

Consiliul dispune de putere consultativă conform Tratatului CECA. Având în vedere faptul că puterea normativă este atribuită Comisiei, Consiliului îi rămâne doar să fie „consultat” și „ascultat” de către aceasta. Există două variante :

- art. 50-51, 53a, 60-62, 66.1-4, 67-68, 73 TCECA, ce reclamă doar un „Aviz simplu” care nu este obligatoriu de urmat ;
- art. 53b, 54-55c, 56, 58.1, 69, 66.3, 95 TCECA, ce reclamă un „Aviz conform” care, în caz negativ, echivalează cu un „veto”, fără ca astfel Consiliul să poată substitui Comisia în adoptarea deciziei. Alfel spus, într-o asemenea situație, Consiliul poate bloca decizia, însă doar Comisia poate lua altă decizie.

VII.6.1.3. Coordonarea

Această competență este stipulată, cu mici variații, în toate tratatele și reprezintă garanția coordonării „politicilor economice generale ale statelor membre” (art. 145 TCE), a „acțiunii statelor membre cu cele ale Comunității” (art. 115 TCEEA) și a „armonizării

1. Aceasta revine Comisiei.

acțiunii Comisiei cu cea a guvernelor responsabile cu îndeplinirea politicii economice generale din statele lor” (art. 26 TCECA).

VII.6.1.4. *Relațiile externe*

Consiliul are și responsabilități în domeniul relațiilor externe ale Comunității. Astfel :

- autorizează deschiderea negocierilor în vederea încheierii de acorduri internaționale ;
- avizează și exprimă conformitatea Comunității, atât în privința acordurilor comerciale (art. 113 TCE), cât și a celor de asociere sau a altor acorduri internaționale cu caracter economic (art. 228 TCE și art. 206 TCEEA).

Diferitele acorduri internaționale încheiate de către CE cu grupuri de state (ACP, EFTA etc.) stabilesc existența unor structuri instituționale mixte, formate de către Consiliul CE/UE și aceste instituții. Putem avea deci Consiliul mixt CE-ACP, CE-EFTA etc. În același mod, în perioada de asociere a statelor din Europa Centrală și de Răsărit (PECOS), au funcționat Consiliile de asociere CE-fiecare stat membru (Bărbulescu, 2006).

VII.6.1.5. *PESC și JAI*

În probleme legate de PESC și JAI, Consiliul acționează în numele UE.

În privința PESC, în afara definirii principiilor și a orientărilor generale care se fac de către Consiliul European, Consiliul are datoria de a :

- concerta Pozițiile statelor membre ;
- defini Pozițiile și Acțiunile Comune și de a le executa (Bărbulescu, 2006, capitolul referitor la PESC și PESA);
- veghea pentru unitatea, coerența și eficacitatea acțiunii Uniunii.

În ceea ce privește JAI, Consiliul este responsabil cu :

- relația de cooperare dintre state în materie de justiție și afaceri interne ;
- adoptarea de Poziții și Acțiuni Comune, cât și elaborarea măsurilor de aplicare.

VII.6.2. *Competențe conforme cu locul ocupat în sistemul instituțional*

VII.6.2.1. *Coordonare și decizie*

Competențele Consiliului pot fi analizate și din perspectiva locului și rolului acestuia în sistemul instituțional comunitar. Dintre cele șase instituții comunitare, Consiliul deține cele mai importante competențe (mai puțin în cazul CECO/CECA). Această afirmație pare o confirmare a slăbiciunii și chiar a unei „imaturități” a procesului de integrare, dacă avem în vedere că cele mai mari competențe le are Consiliul, și nu Comisia sau Parlamentul European, singurele despre care putem afirma, fără teama de a greși, că sunt tipic comunitare și în afara influențelor naționale (cel puțin din punct de vedere doctrinar). Deși Consiliul continuă să reprezinte „centrul de gravitație” al sistemului instituțional, odată cu creșterea puterii PE și a Comisiei, puterea (aproape absolută) a Consiliului se diminuează progresiv, ceea ce nu îl împiedică pe Dewost să afirme că, în raport cu scopurile lor finale declarate, Comunitățile Europene și Uniunea Europeană

continuă să fie doar „ceva mai mult decât o organizație internațională clasică, iar dreptul comunitar ceva mai mult decât dreptul internațional clasic” (Dewost, 1979, 1992).

Art. 145 al TCE stabilește că, pentru a garanta atingerea finalităților stabilite prin tratat, Consiliul:

- coordonează politicile economice generale ale statelor membre;
- dispune de putere de decizie.

Potrivit art. 115 TCEEA, „Consiliul își va exercita competențele și puterile sale, în condițiile respectivului Tratat”.

În esență, Consiliul coordonează activitatea statelor membre și a Comunității. La prima vedere, puterile sale de coordonare și decizie sunt însă limitate la politicile economice ale statelor membre, fără să existe și referiri explicite la capacitatea sa de a coordona celelalte instituții comunitare sau alte politici¹. În orice caz, Consiliul își poate utiliza puterea de coordonare și decizie în toate situațiile prevăzute de tratate.

În TCEEA situația este asemănătoare, cu deosebirea că în art. 115 TCEEA nu se arată expres că atingerea obiectivelor semnalate prin tratat ar fi de competența Consiliului și nici că exercitarea funcțiilor de coordonare trebuie făcută în raport cu dispozițiile tratatului, chiar dacă, atât una, cât și cealaltă se deduc din art. 2-3 TCEEA.

Conform puterii de decizie a Consiliului, recunoscută în TCE și TCEEA, acesta poate adopta:

- acte normative generale (precum regulamentele);
- acte normative adresate statelor membre (directive și decizii).

Art. 189 TCE și 161 TCEEA recunosc competența Consiliului în acest sens.

La rândul ei, funcția de coordonare a Consiliului se traduce prin competența acestuia în adoptarea de acte normative neangajante – Recomandări, în general – ai căror destinatari sunt statele membre.

În legătură cu distincția dintre funcția de coordonare și cea de decizie, nu trebuie făcută greșeala de a o identifica pe prima cu dreptul de a emite directive, iar pe a doua cu dreptul de a emite regulamente și decizii. Astfel, potrivit art. 71.1 TCE, Consiliul poate emite directive care, chiar dacă nu au efect direct, precum regulamentele sau deciziile, conform tratatelor pot fi angajante. Altfel spus, demarcația dintre puterea de decizie și cea de coordonare ale Consiliului nu se face în funcție de sectoarele în care se emit regulamente, respectiv directive, deoarece oricare dintre toate tipurile de acte normative pot fi angajante. Deosebirea se poate face mai degrabă în alt sens: în sectoarele în care Consiliul are putere de coordonare trebuie să adopte acte normative neangajante, în timp ce în sectoarele în care are putere de decizie trebuie să adopte acte normative angajante.

Conform art. 145 TCE, politica economică a statelor face parte din prima categorie, ceea ce îl îndrituiește să adopte Recomandări în legătură cu aceasta, manifestându-și astfel puterea sa de coordonare. Excepțional, conform art. 2-3 și 103 TCE, Consiliul poate formula, la propunerea Comisiei, directive adresate statelor membre, iar

1. A se avea, desigur, în vedere că art. J11 TUE stabilește că dispozițiile prevăzute la art. 146-147 și 150-153 se vor aplica politicii externe și de securitate comună, iar art. J8 TUE rezervă Consiliului funcții executive, și nu de coordonare a politicii externe și de securitate comună ale căror principii se stabilesc de către Consiliul European.

art. 104C 11 TCE stabilește posibilitatea Consiliului de a fixa amenzi acelor state care au deficit public major și care nu au ținut cont de Recomandările ce le-au fost făcute de către Consiliu. Altfel spus, în mod excepțional, Consiliul poate adopta, chiar în sectorul politicilor economice, acte normative angajante, ceea ce demonstrează adevărul afirmațiilor anterioare și paradoxul acestora.

În cazul CECO/CECA, aceste puteri ale Consiliului erau limitate, Comisia (și nu Consiliul, cum am văzut în cazul realizării obiectivelor CEE și CEEA) fiind însărcinată cu realizarea obiectivelor TCECA.

VII.6.2.2. *Competențe normative*

Consiliul are largi competențe normative, atât în ceea ce privește actele normative cu caracter general¹ (regulamentele), cât și în privința celor care au un destinatar precis (statele membre) sau care se referă la o situație anume ce obligă la modificarea dreptului intern (directiva). Această putere legislativă a Consiliului nu este absolută, deoarece, chiar dacă el este cel care emite² respectivele acte normative, o face la Recomandarea Comisiei, aceasta având, prin urmare, inițiativa legislativă³. Atunci când Consiliul dorește adoptarea unui act normativ altfel decât a fost propus de către Comisie, o poate face doar prin unanimitate, ceea ce nu este ușor. Se poate spune chiar că această prevedere funcționează ca o modalitate de a „controla” Consiliul și de a-i „refuza puterea absolută”. Dacă însă Consiliul adoptă un act normativ împreună cu PE – art. 189B TCE –, „subordonarea” sa față de propunerile Comisiei nu mai este atât de evidentă, Consiliul și PE, prin intermediul Comitetului de Conciliere PE-Consiliu, putând să reelaboreze propunerea Comisiei. Într-o asemenea situație, ar fi necesară pentru aprobare doar majoritatea calificată a Consiliului și majoritatea absolută a PE. Putem spune că, în acest caz, nu mai funcționează regula generală conform căreia Consiliul legislează în baza propunerilor Comisiei.

Cu limitele expuse, se poate afirma că cel care deține puterea normativă comunitară este Consiliul.

VII.6.2.3. *Competențe bugetare*

Competențele bugetare ale Consiliului convertesc, practic, această instituție în autoritatea bugetară a Comunităților Europene. Așa cum am văzut, conform art. 203 TCE, Consiliul este instituția care are ultimul cuvânt în privința Cheltuielilor Obligatorii (CO)⁴, ceea ce înseamnă aproximativ 80% din total. Aceste ample atribuții ale Consiliului în elaborarea și aprobarea bugetului comunitar au însă limite (cf. art. 203.8 TCE), printre acestea enumerându-se dreptul PE de a respinge proiectul de buget al Consiliului. Consiliul este astfel obligat să elaboreze alt buget, PE fiind, alături de Consiliu, coautor al acestuia.

1. Acestea regularizează, într-o formă abstractă, situații în care se găsesc sau se pot găsi o pluralitate de subiecți.
2. Prin majoritate simplă, absolută sau unanimitate.
3. Cu excepția situațiilor, puține la număr, când Consiliul adoptă un regulament sau o directivă, din proprie inițiativă, și nu la propunerea Comisiei.
4. Așa cum am precizat, acele cheltuieli care se fac în scopul aplicării prevederilor dreptului comunitar.

În cazul TCEEA, competențele bugetare ale Consiliului sunt aceleași ca în cazul TCE, așa cum se arată în art. 177 TCEEA.

VII.6.2.4. *Competențe executive*

Consiliul are competențe executive în raport cu normele pe care le adoptă și cu cele care se referă la dreptul primar. Altfel spus, are capacitatea de a adopta acte administrative concrete prin care să se aplice o normă. În mod normal, executarea normelor comunitare corespunde statelor membre sau Comisiei, acestea dispunând, față de Consiliu, de aparate birocratice mult mai serioase care, în plus, au și un caracter permanent. Potrivit art. 145 TCE, Consiliul „va atribui Comisiei competențele de executare a normelor pe care le elaborează, Consiliul putând să-și rezerve, în cazuri specifice, exercitarea directă a unor competențe executive”. În practică, dacă nu există o prevedere expresă de atribuire a executării normelor, această competență este implicit a Comisiei. Situațiile mai des întâlnite de competențe executive în cazul Consiliului le găsim în legătură cu politica de transporturi, ajutoare publice etc., în conformitate cu art. 75.1C și 93.2 TCE.

VII.6.2.5. *Competențe internaționale*

Este de competența Consiliului semnarea de acorduri cu terțe state, grupări de state sau organizații internaționale. Aceste decizii se iau, după caz, prin majoritate calificată sau unanimitate. În unele situații, Avizul prealabil al PE este consultativ, în altele este obligatoriu.

Nici în această situație nu putem vorbi despre o competență absolută a Consiliului, deoarece, conform art. 113 și 228 TCE, un asemenea acord trebuie să aibă în prealabil Recomandarea Comisiei pentru deschiderea negocierilor cu state, grupări de state sau organizații internaționale. Odată autorizată negocierea de către Consiliu, aceasta se realizează, în baza mandatului Consiliului, de către comisie împreună cu comitetele speciale ale Consiliului (desemnate să asiste Comisia la respectivele negocieri).

Dacă este vorba despre acorduri cu țări, grupuri de țări sau organizații internaționale în alte sectoare decât cele prevăzute de art. 113 TCE, este obligatorie participarea PE la respectivele activități.

Art. 228 TCE stabilește că, odată încheiat un acord, acesta se aprobă – prin majoritate calificată – de către Consiliu, cu Avizul prealabil al PE. Avizul PE este necesar chiar și în cazul în care normele comunitare ce ar trebui adoptate pentru realizarea respectivului acord internațional fac parte din categoria celor care reclamă aprobarea comună Consiliu-PE, așa cum se arată în art. 189B-C TCE. Termenul în care PE trebuie să emită Avizul său este stabilit de către Consiliu, iar în cazul în care PE nu emite respectivul Aviz, Consiliul poate aproba acordul prin majoritate calificată sau prin unanimitate.

În cazul CEEA, competențele Consiliului în domeniul relațiilor internaționale sunt importante. Art. 206 TCEEA semnalează că CEEA poate stabili acorduri cu state terțe, grupuri de state sau organizații internaționale, Consiliul fiind cel care are competență în acest sens. Acordurile se adoptă prin unanimitate și cu consultarea prealabilă a adunării. În acest caz, negocierile le inițiază Consiliul – din proprie inițiativă –, fără nici un amestec inițial sau ulterior al Comisiei. Dacă respectiva negociere atrage modificări de tratat, atunci trebuie parcursă metodologia stabilită de art. 204 TUE, fostul art. 236 TCEE.

În afara acordurilor semnalate de art. 206 TCEEA, se pot încheia și altele, în baza art. 203, în acest caz fiind însă obligatorii: inițiativa Comisiei, Avizul anterior al PE și aprobarea Consiliului prin unanimitate.

VII.6.2.6. *Apărarea și impulsionearea dreptului comunitar*

Chiar dacă Comisia este cea care apără, în principal, dreptul comunitar în fața altor instituții, state membre sau persoane particulare, Consiliul are și el astfel de competențe. Instrumentele acestuia în urmărirea și pedepsirea infracțiunilor relativ la dreptul comunitar se găsesc descrise în art. 173-174 TCE și art. 146-147 TCEEA (încălcarea actelor normative emise de către Comisie). Consiliul poate acționa și în baza dispozițiilor art. 175-176 TCE și, respectiv, 148-149 TCEEA, caz în care Consiliul sancționează pasivitatea Comisiei sau a PE față de obligația acestora de a adopta acte comunitare¹.

Consiliul are competențe de inițiativă sau impulsioneare a acțiunii comunitare. În majoritatea cazurilor, inițiativa actelor comunitare aparține Comisiei, instituție însărcinată cu impulsionearea acțiunii comunitare în general.

Este însă evident că, la rândul său, Consiliul – în principal, în formula sa de Consiliu European, decât în cea de Consiliu de Miniștri – poate adopta inițiative care derivă din acordurile politice la care ajung statele membre, în scopul aprofundării integrării europene. Este vorba deci despre inițiative care derivă din acordurile politice, și nu din competențele Consiliului ca instituție comunitară.

De asemenea, Consiliul poate face presiuni asupra Comisiei pentru a prezenta inițiative legislative destinate îndeplinirii obiectivelor Tratatelor Constitutive. Putem afirma că și Consiliul poate impulsiiona, chiar dacă indirect, îmbogățirea și perfecționarea dreptului comunitar. În acest sens, Consiliul poate cere Comisiei să elaboreze studii care să propună soluții în vederea realizării obiectivelor tratatelor și să supună aprobării sale propunerile de acte normative rezultate (conform art. 152 TCE sau 122 TCEEA). În cazul în care Comisia nu realizează respectivul studiu, Consiliul poate interveni (conform art. 175-176 TCE sau art. 148-149 TCEEA).

Conform art. 175 TCE, așa cum apare acesta redactat în TUE, Consiliul poate depune recurs și împotriva PE, pentru același motiv de inactivitate legislativă.

VII.7. Procesul decizional

VII.7.1. *Procedura de vot. Majoritate simplă, calificată și unanimitate. „Compromisul de la Ioannina”*

Consiliul adoptă deciziile prin majoritate calificată, majoritate simplă sau unanimitate. Întrucât există diferențe în funcție de tratate, vom analiza procesul decizional pe baza acestui criteriu.

1. În mod similar, art. 33 și art. 35 TCECA prevăd posibilitatea recursului Consiliului, care se poate pronunța împotriva Înaltei Autorități și a Comisiei.

VII.7.1.1. *Tratatul CE și CEEA*

Tratatul CE și CEEA stabilesc următoarele sisteme de vot :

- prin majoritate simplă ;
- prin majoritate calificată ;
- prin unanimitate.

Cu caracter general, putem afirma că este vorba despre un sistem de vot majoritar, în ambele variante (simplă și calificată ; art. 148.1 TCE și art. 118.1 TCEEA).

a) *Majoritatea simplă*

Majoritatea simplă este puțin utilizată, fiind prevăzută în următoarele cazuri :

- art. 30.3 TCECA, art. 151.3 TCE și art. 121.3 TCE (Regulamentul Intern al Consiliului) ;
- art. 26 TCECA, art. 152 TCE și art. 122 TCEEA (solicitare de propunere a Comisiei) ;
- art. 153 TCE (statutul comitetelor) ;
- art. 213 TCE și art. 187 TCEEA (stabilirea condițiilor pentru primirea de informații și verificarea lor) ;
- art. 18 TCEEA (aprobarea regulamentului comitetelor de arbitraj, atribuirea licențelor) ;
- art. N TUE (convocarea Conferinței Interguvernamentale pentru revizuirea tratatelor).

b) *Majoritatea calificată*

Majoritatea calificată (art. 148.2 TCE și 118.2 TCEEA) reprezintă procedura generalizată de exprimare a voinței comunitare.

Majoritatea calificată reprezintă regula TCE în următoarele situații :

- art. 7B (progresul echilibrat al pieței interne) ;
- art. 2 (modificări sau suspendări ale taxelor comune de vamă) ;
- art. 43-44 (PAC și prețurile agricole) ;
- art. 48 (libera circulație a lucrătorilor) ;
- art. 54-57 (libertatea de stabilire a domiciliului) ;
- art. 59-66 (libera circulație a serviciilor) ;
- art. 69, 73C, 73F, 73G (libera circulație a capitalurilor) ;
- art. 75, 79, 84 (transporturi) ;
- art. 87 (concurența loială) ;
- art. 92.3-94 (ajutoare de stat compatibile) ;
- art. 98 (compensații fiscale, restituiri) ;
- art. 100A-B (piața internă) ;
- art. 100C 2 (imigrație, situații de urgență într-o țară terță și afluența de cetățeni din acea țară, vize pentru 6 luni) ;
- art. 100C 3. (modelul de viză pentru frontiera externă a UE) ;
- art. 101 (divergențe în legislațiile naționale care determină distorsionarea liberei concurențe) ;
- art. 103 și 109 (UEM¹) ;
- art. 113 (politica comercială comună) ;
- art. 118A (politica socială) ;
- art. 125 (deciziile de aplicare ale Fondului Social European – FSE) ;

1. Cu excepția celor stabilite la art. 103A, 104C 14, 105.6, 106.5., 109.1 și 109L 4.

- art. 129 (sănătate publică);
- art. 129A (protecția consumatorilor);
- art. 129B (rețele transeuropene de transport);
- art. 130E (coeziunea economico-socială, decizii de aplicare a fondurilor structurale);
- art. 130I .4 (cercetare și dezvoltare tehnologică);
- art. 130Q (programe specifice);
- art. 130J-L (programe-cadru multianuale);
- art. 130S 1 (mediu, realizarea obiectivelor art. 130R);
- art. 138E (statutul Apărătorului Poporului);
- art. 130U-Y (cooperarea pentru dezvoltare);
- art. 203-204 (bugetul);
- art. 228 (acorduri internaționale);
- art. 228A (întreruperea sau reducerea parțială a relațiilor economice cu unul sau mai multe state terțe);
- protocolul social anexă la TCE.

Domeniile majorității calificate au fost modificate la Amsterdam și Nisa, extinzându-se foarte mult. Vom reveni asupra acestui aspect.

De asemenea, majoritatea calificată este necesară și în puținele cazuri când Consiliul poate decide fără a avea nevoie de propunerea Comisiei. În acest caz, trebuie să existe și o majoritate de 2/3 din numărul statelor membre.

Dacă Consiliul votează majoritatea propunerilor Comisiei prin majoritate calificată, nu poate, în schimb, să modifice textul propunerilor Comisiei decât prin unanimitate (art. 189A TCE și 119 TCEEA). Dacă nu există unanimitate în Consiliu pentru amendarea textului Comisiei, Consiliul trebuie să-l adopte, prin majoritate calificată, sau să-l respingă. Față de Consiliu, Comisia poate modifica propunerea sa de text în orice moment al procesului decizional până la votul final (art. 189A 2 TCE și 119.2 TCEEA), ceea ce-i conferă o putere reală importantă, transformând-o în actorul care poate facilita acordul în sânul Consiliului.

Procesul de decizie este încă o expresie a echilibrului instituțional stabilit de către tratate, care stipulează că „adoptarea oricărei norme comunitare trebuie să fie rodul dialogului permanent dintre Comisie și Consiliu, cele două nefiind instituții paralele. Ele participă împreună la procesul decizional și cooperează conform competențelor fiecăreia” (art. 162 TCE și 131 TCEEA).

Echilibrul Comisie-Consiliu este reflectat și de următorul paradox:

- Consiliului îi este mai ușor să adopte o propunere a Comisiei, caz în care are nevoie doar de majoritate calificată, decât să modifice propunerea Comisiei, pentru aceasta având nevoie de unanimitate;
- în schimb, Comisia își poate modifica tot timpul propunerile – prin majoritate absolută –, în scopul facilitării înțelegerii în Consiliu și obținerii majorității necesare.

Dacă însă se obține unanimitatea Consiliului, acesta poate modifica propunerea Comisiei. Într-o asemenea situație, existența unei unanimități a intereselor statelor membre poate fi interpretată formal ca reprezentând interesul tuturor.

În concluzie, propunerea Comisiei apare privilegiată, putând fi mai degrabă aprobată decât modificată, dar acest privilegiu s-a diminuat oarecum la Maastricht. Codecizia Consiliu-PE permite celor două instituții să ajungă la un acord în privința unui nou text

prin intermediul Comitetului de conciliere, fără a mai fi necesară intervenția Comisiei (art. 189B 4 TCE și 5 TCE).

Se pune întrebarea: este limitat dreptul Consiliului de a modifica propunerile Comisiei?

Din cele două cazuri studiate, rezultă că există asemenea limite, astfel încât modificările pe care le-ar introduce Consiliul nu trebuie să falsifice propunerea Comisiei¹. Dacă totuși, prin intervenția Consiliului, se afectează substanțial propunerea Comisiei, atunci Consiliul trebuie să se consulte din nou cu PE².

Indiferent de sensul dezbaterilor referitoare la majoritatea calificată din Consiliu, problema sa fundamentală rămâne legată de doctrina referitoare la distribuția voturilor, mai precis ponderarea acestora în funcție de populație, dar și în funcție de alte criterii.

Dezbaterea asupra acestei teme se centrează în jurul a două idei:

- ponderarea sau nu a voturilor în funcție de ponderea populației statelor membre;
- dacă nu se aplică această regulă, ce se va întâmpla cu țările „infrareprezentate” (țările mari) în fața „pericolului” ca numărul țărilor „suprareprezentate” (țările mici) să crească odată cu extinderea UE spre Estul Europei³?

Ponderarea voturilor a fost elaborată pentru ca niciodată să nu se poată adopta o decizie contrară intereselor tuturor statelor membre, indiferent că este vorba despre state mari, mici sau mijlocii, nordice sau sudice, vechi sau noi. S-a încercat deci să se evite încheierea de „alianțe” sau „manevre dăunătoare” și s-a dorit ca statele să coopereze, indiferent de „grupul” din care fac parte. Procedura majoritară reclamă tuturor statelor membre responsabilitate și prudență, în scopul găsirii și adoptării acelor soluții care să reprezinte interesul general și să-l izoleze pe cel particular. Desigur, majoritățile și minoritățile sunt schimbătoare în funcție de propuneri, ele fiind mai degrabă punctuale, *ad hoc*.

Odată cu extinderile succesive din 1995 și 2004-2007, numărul statelor mici și mijlocii a crescut, amplificând și temerea că acestea ar putea domina Consiliul și, mai grav, că ar putea altera principiul ponderării, discriminând grav statele mari. În plus, statele mediteraneene se temeau de deciziile privitoare la produsele lor specifice și, în acest context, Spania a propus un acord care prevedea ca, dacă se opuneau trei state a căror populație atinge sau depășea 100 de milioane, Consiliul să nu poată adopta un act normativ până nu se ajungea la o înțelegere între majoritate și minoritate. Ideea se baza pe faptul că:

- în CE s-au menținut și respectat „marile echilibre” politice, economice și sociale;
- era necesară o legitimare democratică, dublată de o reprezentativitate decizională în toate momentele, neputându-se adopta decizii ce prejudiciau interesele a 100 de milioane de cetățeni ai UE;

1. CJCE, „Hotărârea din 30.05.1989, Comisia vs Consiliu”, 355/87.

2. CJCE, „Hotărârea din 16.07.1992, PE vs Consiliu”, C65/90.

3. Chiar dacă nu dorim să abordăm acum acest subiect pasionant și complex, amintim doar că țările mari ar dori scăderea numărului de voturi al celorlalte (sau plafonarea acestora), în timp ce numărul lor de voturi ar crește; evident, țările mici doresc menținerea situației actuale. Motivul invocat de țările mari este acela al incompatibilității dintre distribuția actuală a voturilor și ponderea reală a statelor membre.

- în fine, dacă se luau decizii contrare voinței a 100 de milioane de cetățeni, aceștia deveneau treptat neinteresați de UE.

Deși propunerea, formulată în acești termeni, a fost respinsă, s-a ajuns totuși la un acord¹ – Consiliul European, 21-22 iunie 2007 – care stabilea că, dacă diferiți membri ai Consiliului ce reunesc între 23 și 25 de voturi exprimau intenția de a se opune unei decizii a Consiliului, atunci Consiliul va încerca să ajungă la un acord, având însă nevoie de 65 de voturi în loc de 62, cum era prevăzut, la acel moment, pentru majoritatea calificată². În acest sens, președinția în exercițiu lua deciziile pe care le considera adecvate în vederea ajungerii la respectivul acord. Acest acord poartă numele de „Compromisul de la Ioannina”³ și reprezintă o formulă atipică de decizie, deoarece :

- nu are motivație juridică și nici nu prezintă o bază juridică ;
- nu justifică în ce fel Consiliul are competența de a modifica majoritatea calificată ;
- nu se precizează nimic despre intrarea în vigoare, deși se înțelege că aceasta este legată de aderarea noilor state ;
- nu împiedică îndeplinirea obiectivelor tratatului, pentru că, dacă există această minoritate, nu se renunță la vot, ci se deschide un dialog care să facă votul posibil sau să ducă la formarea unei majorități și mai consistente.

Revenind la constituirea majorității calificate, mai trebuie spus că, prin reforme succesive, la majoritatea voturilor s-a adăugat și o „majoritate a statelor”, dar și una „a populației”, așa cum vom vedea.

c) Unanimitatea

Unanimitatea este prevăzută pentru decizii deosebit de importante, responsabilizând în cel mai înalt grad statele⁴. Spre deosebire de consens, abținerea de la vot nu împiedică adoptarea deciziei prin unanimitate (art. 148.3 TCE și 118.3 TCEEA).

Deși prin AUE și TUE s-a extins sfera votului prin majoritate calificată, nu s-a renunțat totuși la unanimitate. Mai mult, votul prin unanimitate a fost stabilit pentru noi domenii precum :

- cetățenia Uniunii ;
- cultură ;
- industrie.

Există și situații când se „combină” unanimitatea cu majoritatea calificată. Acesta este cazul :

- UEM ;
- al cercetării și inovației ;
- coeziunii economico-sociale ;
- problemelor de mediu.

1. Menținut prin Anexa 1 a Tratatului pentru Instituirea unei Constituții pentru Europa și, în fine, prin noul tratat semnat în decembrie 2007.
 2. Din 87 de voturi în total, 62 reprezentau majoritatea calificată, iar 26, minoritatea de blocaj.
 3. Consiliu, „Decizia Consiliului din 29 martie 1994 asupra adoptării deciziilor de către Consiliu prin majoritate calificată”, JOCE, C105/13.04.1994, modificată prin „Decizia din 01.01.1995”, JOCE, C1/01.01.1995).
 4. Dată fiind posibilitatea acestora de a profita de dreptul de veto.

Pe de altă parte, creșterea numărului de domenii în care se votează prin majoritate calificată se face, de regulă¹, în dauna unanimității.

Unanimitatea apare deci în următoarele cazuri :

- art. 8A (cetățenia Uniunii – dreptul de a circula și rezida liber pe teritoriul statelor membre, cu Aviz conform al PE) ;
- art. 8B 1 și 8B 2 (cetățenia Uniunii – dreptul de a alege și a fi ales în alegerile locale și europene în statul de reședință) ;
- art. 8E (cetățenia Uniunii – extinderea drepturilor specifice) ;
- art. 45.3 (ajutoare compensatorii pentru importul de materii prime) ;
- art. 51 (asigurări sociale) ;
- art. 57.2 (modificarea principiilor legislative ale regimului profesional) ;
- art. 73C (măsuri de liberalizare a capitalurilor) ;
- art. 75.3 (regimul transporturilor – când afectează nivelul de trai și situația locurilor de muncă dintr-o regiune) ;
- art. 93 (ajutoare de stat) ;
- art. 99 (fiscalitate) ;
- art. 100 (armonizare legislativă – dacă afectează stabilitatea piețelor interne) ;
- art. 103A (asistență financiară) ;
- art. 104C 14 (deficit excesiv) ;
- art. 105.6 (misiunea BCE) ;
- art. 106.5 (modificarea statutului SEBC) ;
- art. 109.1 și 109.4 (acorduri în privința ratelor de schimb valutar) ;
- art. 109F 7 (IME) ;
- art. 109K 5 și 109L 4 (dispoziții instituționale ale UEM) ;
- art. 121 (asigurările sociale, atribuțiile Comisiei) ;
- art. 128 (cultura) ;
- art. 130 (industria) ;
- art. 30B, 130D (coeziunea economico-socială, FSE) ;
- art. 130N (cercetare și inovație) ;
- art. 130S 2 (mediu) ;
- art. 136 și 227 (țări și districte de peste mări) ;
- art. 138.3 (procedura electorală unică – Aviz conform al PE) ;
- art. 145 (atribuirea de competențe executive) ;
- art. 151.2 (numirea secretarului general al Comisiei) ;
- art. 157.1 și 159 (modificarea numărului de comisari) ;
- art. 165-166 (mărirea numărului de judecători, avocați generali) ;
- art. 168A 3 (categorii de teme pentru TPI, compoziția TPI, modificarea statutului CJCE) ;
- art. 168A 4 (regulamentul de proceduri al TPI) ;
- art. 188 (modificarea Titlului III al Statutului CJCE) ;
- art. 188B (numirea membrilor Curții de Conturi) ;
- art. 189B 3 și 189C (procedura de Cooperare) ;
- art. 194 (numirea membrilor CES) ;

1. Poate fi vorba și despre domenii noi care trec direct în sfera majorității calificate.

- art. 198A-B (numirea și regulamentul intern al CR);
- art. 201 (sistemul de resurse proprii, ratificarea de către statele membre conform normelor constituționale);
- art. 209 (regulamente financiare);
- art. 217 (regim lingvistic);
- art. 223 (comerțul cu arme);
- art. 228.2 (acorduri internaționale – atunci când este necesară unanimitatea);
- art. 235 (noi competențe ale CE);
- art. 238 (acorduri de asociere – Aviz conform al PE);
- art. J3, J2.2, J8, J11 (PESC);
- art. K3, K8, K9 (JAI);
- art. N (dispoziții comune);
- art. O (aderarea de noi membri – Aviz conform al PE);
- art. 2.3 (protocol social);
- art. 41 (protocol, statutul SEBC și al BCE);
- art. 6 (protocol, criterii de convergență).

VII.7.1.2. *Tratatul CECO/CECA*

Cum am mai spus, puterea de decizie a Consiliului în cazul CECA era redusă, iar funcția sa era mai degrabă consultativă. În cazul CECA, procedura era inversată:

- mai întâi se pronunța Consiliul;
- iar Comisia lua ulterior decizia.

Singurele situații când Consiliul decidea singur erau cele stabilite prin art. 59.2, 72 și 81 (prin unanimitate) și 78 (prin majoritate calificată) și se refereau la buget.

VII.7.2. *Organizarea activității decizionale a Consiliului*

VII.7.2.1. *Sesiunile Consiliului și Ordinea de zi*

Procesul decizional al Consiliului este sensibil mai complicat decât al celorlalte instituții comunitare, situație explicabilă dacă avem în vedere complexitatea acestei instituții și dubla sa alteritate¹. Complexitatea excesivă a procesului decizional în cazul Consiliului este determinată și de calitatea sa de principal organ decizional al Comunităților. Având în vedere toate acestea, apare paradoxal faptul că, deși elaborarea și aprobarea Regulamentului Consiliului erau prevăzute încă din Tratatul de Fuziune, acestea nu s-au produs până în anul 1979 (JOCE/DOCE, L268/25.10.1979).

Adoptarea oricărui acord în Consiliu reclamă discutarea prealabilă a acestuia, la discuție fiind obligatorie participarea unui reprezentant al Comisiei și al fiecărui stat membru (altul decât cel care reprezintă respectivul stat în Consiliu) (cf. art. 3 al Regulamentului Intern al Consiliului). Aceștia din urmă asistă fără a avea drept de vot.

1. De instituție comunitară și de for de discuții și acorduri politice între reprezentanții guvernelor.

Chestiunile ce se dezbate trebuie să figureze pe Ordinea de zi, elaborată și comunicată de către Președinție împreună cu Secretariatul General ale Consiliului. În practică, este obligatorie introducerea pe Ordinea de zi a oricărui subiect solicitat de către Comisie sau statele membre, cu condiția ca președinția să fi fost anunțată la termenul stabilit, iar respectivele documente să ajungă la Comisie și statele membre cu 10 zile înainte de respectivul Consiliu. Există și posibilitatea de a introduce alte subiecte pe Ordinea de zi care, astfel, nu este definitivă decât la începerea fiecărui Consiliu.

Așa cum am menționat deja, pe Ordinea de zi figurează „probleme A” și „probleme B”.

Primele sunt cele în care s-a ajuns la un acord prealabil în COREPER, acestea votându-se fără a mai fi discutate încă o dată. Este adevărat că, între timp, un stat membru poate să-și schimbe opinia și să voteze altfel decât a făcut-o în COREPER, situație în care votul formal din Consiliu este cel care contează, COREPER-ul neavând putere legislativă. În acest context, „punctele B”¹ sunt cele cu care se ocupă, de fapt, Consiliile.

La Sesiunile Consiliilor, miniștrii pot fi însoțiți de încă un membru din stafful lor². Regulamentul Interior prevede dreptul de delegare a votului doar altui membru al Consiliului (art. 5.2 al Regulamentului Interior, având la bază art. 28 TCECA, 150 TCE și 120 TCEEA), nu și persoanei care, eventual, însoțește ministrul. Trebuie precizat că, pentru a se evita eventuala concentrare a voturilor în mâna unui singur membru, nici un membru al Consiliului nu poate deține mai mult de o „delegare de vot”.

VII.7.2.2. Regimul acordurilor Consiliului

Conform art. 148 TCE și art. 118 TCEEA, cu excepția unor dispoziții contrare, acordurile Consiliului se iau prin majoritatea simplă a membrilor care îl compun, în restul cazurilor existând posibilitatea majorității calificate și a unanimității.

Inițial, la votul prin majoritate calificată, ponderarea se făcea după următoarea formulă :

Germania, Italia, Marea Britanie, Franța	10
Spania	8
Belgia, Grecia, Olanda, Portugalia	5
Austria, Suedia	4
Danemarca, Irlanda, Finlanda	3
Luxembourg	2

Din cele 87 de voturi, pentru adoptarea unei decizii prin majoritate calificată erau necesare 62, iar în cazul în care propunerea nu venea din partea Comisiei, exista o condiție suplimentară : cele 62 de voturi să provină de la cel puțin 10 state membre. Minoritatea de blocaj era deci de 26 de voturi, iar în cazul unei propuneri care nu venea de la Comisie, aceasta putea fi blocată dacă șase state, indiferent de numărul voturilor,

1. Cele la care nu s-a ajuns la acorduri sau care nu au fost discutate în cadrul COREPER, dar figurează pe Ordinea de zi.
2. Fără ca acesta să poată vota în locul membrului „de drept” al Consiliului.

votau împotriva. Majoritatea simplă era de 44 de voturi¹. În cazul unanimității, abținerea membrilor prezenți sau reprezentanți nu împiedica luarea deciziei.

Respectiva ponderare a voturilor (contestată tot mai mult de statele mari) s-a făcut – așa cum am arătat – din dorința de a se acorda șanse egale tuturor statelor membre și s-a realizat pe baza ponderii demografice și economice a fiecărui stat membru. Așa s-a ajuns la situația ca Germania – cu 80 de milioane de locuitori – să aibă 10 voturi în Consiliu, în timp ce Luxembourg – cu 400.000 de locuitori – să dețină două voturi. La vremea respectivă, prin decizia luată s-a dorit să se evite „minorizarea statelor mici”, dar s-a ajuns la situația actuală în care, în opinia statelor mari, se „minorizează majoritatea”².

Prin Tratatul de la Nisa, ponderarea a fost modificată astfel:

Germania, Franța, Italia, Marea Britanie	29
Spania, Polonia	27
România	14
Olanda	13
Grecia, Cehia, Belgia, Ungaria, Portugalia	12
Suedia, Bulgaria, Austria	10
Slovacia, Danemarca, Finlanda, Lituania, Irlanda	7
Letonia, Slovenia, Estonia, Cipru, Luxembourg	4
Malta	3

Totalul voturilor este de 345. Majoritatea calificată se obține cu 255 de voturi, dacă propunerea vine de la Comisie, în alte cazuri cele 255 de voturi trebuind să exprime opinia a 2/3 din numărul statelor membre. În plus, un stat membru poate cere să se verifice dacă cele 255 de voturi reprezintă 62 % din populația UE³. Minoritatea de blocaj s-a stabilit la 91 de voturi⁴.

În ceea ce privește „temele” ce trebuie aprobate prin unanimitate, acestea sunt explicate în tratate, între ele numărându-se, spre exemplu, fiscalitatea, coeziunea economico-socială, azilul, imigrația, politica comercială comună etc.⁵

Ordinea votării, indiferent că este vorba despre majoritate simplă, calificată sau unanimitate, este cea dată de denumirea fiecărui stat membru în limba sa, începând cu cel aflat imediat după Președinție și terminând cu cel aflat la Președinție.

După criza „fotoliului gol”⁶ și „Compromisul de la Luxembourg” din 1966, s-a stabilit ca nici Comisia să nu trimită Consiliului spre aprobare acte normative care „pot afecta interesele vitale ale statelor membre”; nici Consiliul să nu aprobe asemenea propuneri prin majoritate calificată, chiar dacă tratatul ar permite aceasta (Compromisul de la Ioannina).

1. „Decizia Consiliului din 29 martie 1994”, *JOCE/DOCE*, C105/13.03.1994, modificată prin „Decizia Consiliului 95/C1/01 din 1 ianuarie 1995”, *JOCE/DOCE*, C1/1.01.1995, odată cu integrarea Suediei, Austriei și Finlandei.
2. Aluzie la faptul că majoritatea actualilor membri ai UE sunt state mici și mijlocii.
3. Ca o măsură suplimentară de protecție a intereselor statelor mari.
4. În privința „temelor” ce trebuie aprobate prin majoritate calificată, vezi subcapitolul VII.7.1.1.
5. Vezi subcapitolul VII.7.1.1.
6. Franța a părăsit Consiliul mai multe luni, fără a părăsi și Comunitățile Europene.

Problema definirii „interesului vital” a fost și rămâne discutabilă, ceea ce face ca tot mai multe voci să se ridice împotriva acestei reguli care, în plus, există mai mult „de fapt” decât „de drept”. Menținerea ei în practica comunitară permite arbitrarul, deoarece orice stat poate solicita trecerea oricărui act comunitar de la regimul de „majoritate calificată” la cel de „unanimitate” prin simpla invocare a „interesului vital”. Este adevărat că art. 148.3 TCE (dar nu și art. 118 TCEEA) stabilește că „abținerea nu împiedică adoptarea unui act prin unanimitate”. În plus, prin „abținere” un stat membru își poate „manifesta disconfortul” față de o decizie, fără a împiedica luarea respectivei decizii. La fel de adevărat este și că există posibilitatea ca acel stat să voteze împotriva, ceea ce schimbă datele problemei.

AUE și TUE au „complicat”¹ sistemul de adoptare a actelor comunitare prin creșterea puterilor legislative ale PE, care, împreună cu Consiliul, aprobă toate deciziile votate prin majoritate calificată (art. 149 TCE și, ulterior, art. 189B TCE, așa cum apar redactate în TUE). Această formulă poate fi interpretată și prin prisma dorinței de a se evita unanimitatea Consiliului „în chestiuni importante sau vitale”, unanimitatea rămânând valabilă doar pentru cazurile expres prevăzute în tratate. Ea poate fi interpretată și ca o „democratizare” a procesului decizional prin generalizarea participării PE la acesta.

Problema „majoritate calificată” *versus* „unanimitate” reclamă o rezolvare imediată, cu atât mai mult acum când UE s-a extins din nou, UEM se află în cea de-a treia fază, iar Uniunea Politică se găsește în „plină ascensiune”. În acest context, menținerea posibilității votului prin unanimitate, în afara cazurilor stabilite expres de Tratat, apare anacronică.

Cazul în care un stat nu asistă la reuniunile Consiliului, dar nici nu delegeă votul său² complică situația adoptării deciziilor prin unanimitate, deoarece tratatele nu reglementează o asemenea situație³, ceea ce face ca respectivele decizii să nu poată fi, practic, adoptate.

În cazul în care un stat nu asistă la reuniunile Consiliului și nici nu delegeă votul său altui stat, deciziile ce trebuie adoptate prin majoritate calificată se găsesc într-o situație și mai complicată, soluțiile date fiind diferite :

- unii apreciază drept imposibilă adoptarea unor asemenea decizii, considerând respectivul Consiliu constituit „illegal” (Sanchez Morón, 1986) ;
- alții consideră că se pot adopta decizii, dacă se reunesec voturile necesare pentru votul prin majoritate calificată (Dewost, 1979b).

Acest ultim punct de vedere ar însemna însă că deciziile adoptate de Consiliu sunt valabile și pentru statul absent, acesta neputând să facă recurs în fața Curții de Justiție, deoarece la originea situației create s-a aflat neîndeplinirea, de către respectivul stat, a obligațiilor sale prevăzute în tratate.

1. Când spunem „complicat” nu dăm termenului o nuanță peiorativă, această lucrare dovedind, sper, că autorul crede în democratizarea UE și a Comunităților Europene ; Codecizia PE reprezintă un pas important tocmai în această direcție.

2. Acesta a fost cazul Franței, între iunie 1965 și ianuarie 1966.

3. Art. 148.3 TCE nu se referă la această speță.

VII.7.2.3. *Votul condiționat și cel orientativ*

Atunci când art. 2 al Tratatului de Fuziune afirma că „Consiliul este format din reprezentanți ai executivelor statelor membre” o făcea pentru a obliga statele membre să stabilească persoane care pot angaja, prin votul exprimat, respectivul guvern și stat.

Noua redactare a art. 27 TCECA, 146 TCE și 116 TCEEA, realizată odată cu adoptarea TUE, întărea această idee.

Poate exista însă și situația în care, introducându-se pe Ordinea de zi un punct care nu a fost discutat în prealabil de către guvernele naționale, un membru al Consiliului votează „condiționat” de aprobarea ulterioară a guvernului său. O asemenea practică există, dar ea nu este susținută formal nici de tratate, nici de „Regulamentul Intern” al Consiliului. De altfel, menținerea ei se justifică doar prin faptul că nu se presupune un răspuns diferit din partea respectivului guvern față de cel exprimat deja de reprezentantul acestuia în Consiliu.

Însă nu se poate admite condiționarea votului unui membru al Consiliului de ratificarea respectivei decizii de către parlamentul național, o asemenea situație negând supranaționalitatea Comunităților. Spun aceasta deoarece, dacă acordurile adoptate de către reprezentanții guvernelor în Consiliu ar trebui ratificate de parlamentele naționale, ne-am afla în fața unei organizații internaționale clasice, și nu în fața Comunităților.

Există și practica „votului orientativ” care este mai mult decât un *tour de table*, dar mai puțin decât votul formal, constituind o modalitate de „orientare” a Comisiei față de eventuala atitudine a Consiliului de la momentul votului formal. De aceea, se consideră că, pe baza votului orientativ, COREPER poate stabili ce anume se introduce pe Ordinea de zi la punctul A, respectiv B.

VII.7.2.4. *Particularitățile Consiliului CECO/CECA*

În cazul CECO/CECA, unde Consiliul avea puteri mai reduse, art. 28 TCECA stabilea că :

- în cazul în care Consiliul trebuie să emită un Aviz către înalta autoritate, se înțelege că respectivul Aviz este aprobat de către Consiliu dacă există majoritate absolută ;
- în cazul în care Consiliul trebuie să adopte un Aviz sau Decizie prin unanimitate, este necesar votul favorabil al tuturor membrilor Consiliului, abținerea membrilor prezenți sau reprezentați împiedicând adoptarea respectivelor acte. Existau însă și cazuri, prevăzute în art. 28 TCECA, în care abținerea nu împiedica unanimitatea¹ ;
- dacă decizia se ia prin majoritate calificată, ponderarea se face exact ca în cazul TCE și TCEEA ;
- în cazul în care Consiliul trebuie să adopte o decizie care nu reclamă nici majoritate calificată, nici unanimitate, aceasta se ia prin majoritate simplă.

1. Acestea fiind cele prevăzute la art. 21, 32, 32bis, 78.6, 78.8 TCECA și la art. 16, 20.3, 28.5 ale protocolului asupra statutului Curții de Justiție.

VII.8. Evoluția procedurii de vot.

Limitarea efectelor „Compromisului de la Luxembourg”

Dialogul Consiliu-Comisie a fost obstrucționat de-a lungul timpului :

- pe de o parte, din cauza „încăpățănării” COREPER și a Grupurilor sale de lucru de a ajunge la consens, ceea ce a blocat de multe ori activitatea ;
- pe de alta, din cauza practicii cunoscute drept „compromisul de la Luxembourg”¹. La primul punct (propunerea Germaniei, Italiei și Benelux-ului), acesta stabilea ca, atunci când „interesele deosebit de importante ale unuia sau mai multor state sunt în joc, în cazul unor decizii care ar putea fi adoptate prin majoritate la propunerea Comisiei, membrii Consiliului să facă eforturi, într-un termen rezonabil, pentru a se ajunge la soluții care să poată fi acceptate de către toți membrii Consiliului, respectându-se interesul reciproc și al Comunității”. Franța expunea poziția sa la punctul doi, menținând posibilitatea de veto a unui stat atunci când aprecia că exista o problemă sensibilă pentru el. În fine, la punctul trei se constata existența unei divergențe. Practic, compromisul de la Luxembourg nu rezolva problema, ci o constata, fiind mai degrabă un „acord de constatare a unui dezacord”.

În 1974 se recunoștea că invocarea „intereselor deosebit de importante” se putea face abuziv, blocând procesul decizional, și se propunea renunțarea la utilizarea sa. Din păcate, această renunțare nu a fost așa de simplă precum părea : apelul la „teme sensibile” se poate face și astăzi. „Începutul sfârșitului” Acordurilor de la Luxembourg l-a constituit „Declarația solemnă asupra Uniunii Europene” de la Stuttgart, adoptată la 19 iunie 1993 („Declarația solemnă asupra Uniunii Europene”, Stuttgart, 19 iunie 1993). Cu această ocazie, Consiliul European declara că este necesară aplicarea tratatelor în vederea îmbunătățirii capacității de decizie a CE. În declarațiile anexă apăreau însă divergențele dintre state :

- pe de o parte, Germania, Italia și Benelux-ul susțineau că tratatele trebuie pur și simplu aplicate ;
- pe de alta, Franța și Irlanda solicitau recurgerea la vot, dar acceptau amânarea acestuia dacă un stat membru invoca în scris existența unui interes național esențial legat de respectiva temă² ;
- în fine, Marea Britanie, Danemarca și Grecia susțineau vechea poziție franceză din 1966, adică dreptul oricărui stat de a bloca *sine die* decizia în chestiune.

Adevărul este că, în general, invocarea de către statele membre a interesului „deosebit de important” nu a fost abuzivă și *trand-ul* a fost descrescător, fără a dispărea din practica Consiliului.

1. După cum se știe, prin Acordurile de la Luxembourg din 1966 a fost rezolvată o criză majoră a CE, cauzată de Franța care a părăsit Consiliul fără a părăsi și CE, dar blocând activitatea acestuia. În anul 1965, Franța a cerut ca acordurile tranzitorii adoptate prin unanimitate să nu poată fi adoptate mai târziu prin majoritate calificată și ca deciziile importante pentru un stat să fie negociate până se ajunge la unanimitate, chiar dacă exista posibilitatea de a fi adoptate, la propunerea Comisiei, prin majoritate.
2. Această poziție exprimă implicit faptul că, după un termen rezonabil, se trece, totuși, la vot.

În 1986, după aderarea Spaniei și Portugaliei, s-a trecut la o nouă fază și s-a decis executarea votului ori de câte ori exista „o majoritate suficientă”. AUE consacră astfel procedura de vot în dauna invocării interesului național care bloca votul, constatându-se că, prin trecerea la 12 state de la șase câte fuseseră inițial, nu mai era vorba despre o CE la fel de omogenă și că, prin urmare, era firesc să existe tot mai multe divergențe, dar că acestea nu trebuiau să împiedice CE să avanseze în realizarea obiectivelor comune. „Căutarea consensului” devenea sintagma-cheie, iar sistemul recurgerii la blocaj trebuia restrâns.

Odată cu intrarea în vigoare a AUE din 1987, practica votului prin majoritate calificată a devenit obișnuită, iar invocarea acordurilor de la Luxembourg a devenit o raritate. La această stare de lucruri a contribuit, între altele, reforma Regulamentului Intern al Consiliului din 1987, care atribuia Președinției Consiliului puterea de a supune votului orice propunere (art. 5.1). În plus, procedura adoptării normelor europene prin Cooperarea Consiliu-PE, introdusă prin AUE (art. 189C TCE), făcea aproape imposibilă recurgerea la Acordurile de la Luxembourg, deoarece Poziția comună stabilită la prima lectură a Consiliului urma să constituie obiect de dezbatere la a doua lectură în PE.

AUE nu anula Acordurile de la Luxembourg, ci doar codifica acordul politic al statelor membre privind limitarea lor. Ceea ce s-a întâmplat după 1986 a confirmat că, deși juridic metoda consensului a rămas valabilă, în realitate s-a uzat de ea cu multă prudență, redactarea articolului 189C fiind gândită pentru a limita și chiar a pune capăt respectivelor acorduri.

VII.9. Consiliul European, formațiune a Consiliului

VII.9.1. „Configurația” juridică particulară a Consiliului European

Așa cum am văzut, Consiliul Comunităților Europene (numit și Consiliul de Miniștri datorită faptului că e constituit de miniștri) este :

- o instituție comunitară având competențe proprii, exercitate în conformitate cu normele dreptului comunitar primar sau derivat ;
- un loc de întâlnire, for de discuții și acorduri ale reprezentanților executivelor comunitare.

Doctrina prevede că ne aflăm în fața unui Consiliu al Comunităților Europene ori de câte ori se întrunesc următoarele condiții :

- reprezentanții guvernelor statelor membre au fost convocați, în calitatea lor de „membri ai Consiliului”, de către Președintele acestuia și în baza unei ordini de zi ;
- la respectiva reuniune asistă Comisia, în afara cazului în care, în mod expres, se stabilește altceva ;
- la reuniune se discută probleme de competență comunitară, adică, în acest caz, probleme aflate în competența Consiliului ;
- reuniunea urmează procedurile comunitare prevăzute în dreptul primar și derivat și în „Regulamentul Interior” al Consiliului.

Orice reuniune a reprezentanților guvernelor statelor membre care nu respectă aceste condiții este orice altceva decât Consiliu ; este deci o reuniune interguvernamentală, dar

nu o sesiune a Consiliului. Acordurile acestor reuniuni obligă, la rândul lor, statele membre, dar nu vor constitui acte de drept comunitar.

Într-o asemenea situație se găsește Consiliul European care nu poate fi identificat conceptual cu Consiliul, înțeles ca instituție comunitară.

Consiliul European este totuși un Consiliu la care participă șefii de stat sau de guvern împreună cu miniștrii lor de Externe. În această logică, Consiliul European ar putea fi considerat un Consiliu ca și celelalte, deoarece șefii de stat și de guvern pot fi considerați membri ai guvernelor¹.

Concret, încă din 1974 șefii de stat și de guvern obișnuiesc să se reunească semestrial în țara care exercită Președinția Consiliului (la finalul acesteia). Până în 1986, odată cu adoptarea AUE, aceste reuniuni nu apăreau însă în dreptul primar. În art. 2 al AUE se fac, pentru prima dată, referiri la Consiliul European; este adevărat, doar pentru a se stabili „componenta acestuia”: șefii de stat sau guvern, Președintele Comisiei Comunităților Europene și miniștrii de Externe, cât și un alt membru al Comisiei. Mai era semnalat că acest Consiliu European se reunea cel puțin de două ori pe an. TUE, în art. D1, precizează că obiectivul Consiliului European este acela de „a impulsiona dezvoltarea Uniunii și de a defini orientările de politică generală ale acesteia”. În TUE se face distincție între „Consiliul Comunităților Europene”, „Consiliul Uniunii”, pe de o parte, și, pe de alta, „Consiliul European”.

Marea dilemă vine din următoarea întrebare: este Consiliul European instituția descrisă și regularizată la art. 26-30 TCECA, art. 145-154 TCE și art. 115-123 TCEE?

La o primă vedere, Consiliul European este tot „un Consiliu”, atâta vreme cât adoptă acorduri aflate în competența Consiliului. Acordurile astfel adoptate de către Consiliul European sunt ale Consiliului și fac parte din dreptul comunitar, cu toate consecințele ce derivă din aceasta (aplicare directă, jurisdicție a Curții de Justiție etc.).

Este clar că la acest nivel se adoptă decizii politice imposibile, dacă ne referim la dreptul comunitar. Este chiar normal ca, în asemenea reuniuni, să nu se adopte acele acte de drept comunitar care se pot adopta în Consiliile curente, Consiliul European fiind utilizat mai degrabă pentru a avansa, la nivel politic, în procesul de integrare, prin acorduri care ar fi imposibile în sesiuni ordinare ale Consiliului din cauza lipsei de competențe ale acestuia. Dar, în acest caz, acordurile Consiliului European nu mai sunt acorduri ale Consiliului – adică nu fac parte din dreptul derivat –, chiar dacă se vor numi „decizii”. Aceste „decizii” nu sunt aceleași cu cele care fac parte din dreptul derivat și sunt reglementate prin art. 14 TCECA, 189 TCE și 161 TCEE². În cazul deciziilor adoptate de către Consiliul European, ori nu le considerăm de drept comunitar, ori acceptăm ideea modificării dreptului primar prin modificarea tratatelor. Consiliul European are deci menirea de a facilita integrarea europeană, făcând-o însă, cel puțin într-o anumită măsură, la „marginea comunitarului”. Înregistrăm o dezbaterie serioasă asupra acestui subiect, cu atât mai mult cu cât există părerea că activitățile sale s-ar putea desfășura strict în sânul Comunităților, prin apelarea la art. 95 TCECA, 235 TCE și 203

1. Chiar și în cazul Franței când, datorită competențelor președintelui, acesta asistă, împreună cu prim-ministrul, ca „membru al guvernului având competență pe domeniul relațiilor externe”.
2. Altfel spus, cele care se adoptă de către PE împreună cu Consiliul sau cele care se adoptă de către Consiliu, respectiv Comisie.

TCEEA, la care s-ar adăuga art. N TUE (acestea prevăzând posibilitatea revizuirii tratatelor, prin decizia Consiliului, la propunerea Comisiei și cu Avizul prealabil al PE).

Regularizarea instituțională redusă a Consiliului European pare stranie, dacă avem în vedere „greutatea” sa în dezvoltarea activității UE. Dacă la aceasta adăugăm lipsa de echilibru al funcțiilor Consiliului European în diferiții pilieri ai UE și enigmatica sa apariție în TCE (art. 109J 2 și 109 K 2), unde se vorbește despre „o reuniune a Consiliului în formațiune de șefi de stat și de guvern”, se creează impresia că, în spatele regularizării din art. D TUE, se ascund o serie de probleme instituționale. O încercare de clarificare a acestor dileme se poate face analizând Consiliul European în dubla sa dimensiune, istorică și politică. O asemenea abordare ne va permite, sper, să înțelegem mai bine „configurația” sa juridică particulară.

VII.9.2. *Procesul de instituționalizare a Consiliului European*

VII.9.2.1. *Originea sa neconvențională*

Conferința șefilor de stat și de guvern care a avut loc la Paris (în 9-10 decembrie 1974) a decis instituționalizarea Consiliului European. Comunicatul final al Conferinței stipula că „șefii de stat și de guvern au decis să se reunească, însoțiți de miniștrii de Externe, de trei ori pe an și ori de câte ori se consideră necesar în Consiliul Comunității, în scopul adâncirii cooperării politice”¹.

În realitate, Conferința de la Paris nu reprezintă doar actul de constituire a Consiliului European, ci este momentul în care se materializează, consecință a unui proces gradual de instituționalizare, o practică internațională inițiată tot la Paris, în 1961, când, pentru prima dată, șefii de stat și de guvern ai statelor membre, însoțiți de miniștrii lor de Externe, s-au reunit în scopul „organizării cooperării politice”. Acest obiectiv nu era exprimat explicit în tratatele de la Roma și Paris, deci nu putea fi abordat în cadrul structurilor instituționale comunitare. În plus, dată fiind importanța sa, era de preferat ca deciziile să se ia la cel mai înalt nivel de reprezentare externă a celor șase state membre ale CE. Începând cu acel moment, au avut loc șase asemenea conferințe, cunoscute ca „reuniuni sau conferințe la vârf” sau summituri europene, la Paris, Bonn, Roma, Haga și Copenhaga. Cu aceste ocazii, s-a discutat, cu succes, despre problemele comune de cooperare politică (care nu făceau parte din sfera comunitară), dar s-au și definit marile orientări ale Comunităților Europene. Constatându-se succesul „reuniunilor la vârf”, Conferința de la Paris din 1974 a decis permanentizarea și instituționalizarea acestora sub denumirea de „Consiliu European”. Prima reuniune a Consiliului European a fost cea de la Dublin din 10-11 mai 1975, iar Consiliul European a devenit o prezență fără de care procesul de construcție europeană ar fi de neînțeles astăzi.

1. „Carta de înființare a Consiliului European”, *Bol. CE*, 2/1974.

VII.9.2.2. *Natura juridică : dreptul internațional*

Dacă procesul de instituționalizare a Consiliului European a fost inevitabil, dată fiind importanța sa politică, nu la fel de clar și de lipsit de contradicții a fost procesul de configurare juridică și de determinare a naturii sale, ca parte a construcției europene.

Nașterea Consiliului European a generat o serie de polemici legate de natura sa juridică. Era evident că, deși important și popular, „personajul” nu făcea parte din scenariul comunitar. Dacă, sub aspect politic, nimeni nu îi contesta legitimitatea, sub aspect juridic rămânea o figură controversată. Toți păreau de acord cel puțin asupra unui punct de vedere : legitimitatea sa juridică nu putea proveni din Tratatul Constitutiv, dat fiind faptul că în acestea exista un sistem instituțional al CE din care Consiliul European nu făcea parte și nu fuseseră realizate reforme ale acestuia în acest sens.

Rămânea deschisă posibilitatea legitimizării sale juridice de către dreptul internațional ca și „Conferință internațională”. Această formulă juridică, identificată în cadrul mecanismelor generale ale relațiilor internaționale ca „diplomație directă”, era viabilă, dar genera destule dificultăți încadrării Consiliului European în sistemul instituțional al UE. În acest sens, Blumann spunea că „această tendință de diplomație directă îmbracă mai multe forme – bilaterală, multilaterală, instituțională – și, pe această bază, se pot situa summiturile europene, la limita dintre multilateral și instituțional” (Blumann, 1976). Așadar, Consiliul European s-a legitimat pe cadrul juridic internațional, rămânând deschisă „compatibilizarea” sa cu legalitatea comunitară.

După cum am precizat, Consiliul European își definise un dublu câmp de acțiune :

- Cooperarea Politică Europeană (CPE) ;
- sectorul comunitar.

În fiecare dintre acestea, problema se punea diferit. Astfel :

- în cadrul Cooperării Politice Europene (precursorul PESC) problema era mai simplă, deoarece acest sector se afla la „limita comunitarului” și „în afara acestuia”, funcționând pe baza unor mecanisme interguvernamentale. Funcționarea CPE în afara mecanismelor comunitare făcea ca prezența Consiliului European să nu ridice nici un fel de probleme. Singura îndoială venea dinspre aceia care avertizau că existența mecanismelor interguvernamentale putea „contamina comunitarul” (Pescatore, 1977 ; Capotorti, 1987 ; Constantinesco, 1992 ; Lauwaars, 1977) ;
- în sectorul comunitar însă, problema prezenței Consiliului European era mai dificilă, în primul rând deoarece putea afecta echilibrul instituțional stabilit prin Tratatul Constitutiv. Consiliul European își atribuise competențe comunitare, fără ca activitatea sa să fie integrată sistemului instituțional al UE și fără să se supună rigorilor acestuia. Astfel :

- deciziile sale nu trebuiau să-și aibă originile în propuneri ale Comisiei și nu trebuiau aprobate prin participarea PE ;
- actele sale nu trebuiau să aibă forma prevăzută în tratate ;
- deciziile sale nu puteau fi atacate la CJ.

Conștient de „disconfortul” provocat unor instituții comunitare și chiar doctrinei, Consiliul European a stabilit că, atunci când va acționa în cadrul comunitar, o va face ca „formațiune a Consiliului”. Rămâne de văzut și dacă Consiliul European, înțeles ca formațiune a Consiliului la care participă șefii de guvern, se comportă ca un Consiliu,

adică respectă procedurile comunitare când acționează în sectorul comunitar. Adevărul este că nu o face strict, motiv pentru care s-a și hotărât ca deciziile luate în Consiliul European să treacă apoi prin Consilii ordinare pentru a se garanta respectarea procedurilor comunitare.

Pe de altă parte, caracterul variabil al Consiliului și art. 2 al Tratatului de Fuziune din 1965, conform căruia Consiliul este format din reprezentanții statelor membre, iar fiecare guvern va delega unul dintre membrii săi, fac să nu existe probleme legate de următoarea interpretare: șefii de guvern sunt membri ai guvernelor, iar președintele francez de asemenea. Rămâne deschisă chestiunea în cazul președintelui României, care nu este membru al guvernului asemenea celui francez, ci doar participă la ședințele de guvern.

Treptat, Consiliul European își definește și aria preocupărilor:

- problematica generală a UE;
- orientările generale;
- impulsul politic;
- reforma tratatelor;
- extinderea UE;
- perspectivele financiare etc.

O dificultate în plus venea din dualitatea funcțională a Consiliului European: organ comunitar și instituție de cooperare politică.

Separarea celor două dimensiuni era dificilă, deoarece Consiliul European funcționa ca un organism global, renunțarea la globalitatea sa însemnând renunțarea la rațiunea sa de a fi.

Se poate constata deci o anume ambiguitate doctrinară, Consiliul European funcționând pe baza dreptului internațional, deși este o instituție comună a UE.

În plus, nu se poate nega rolul său fundamental în funcționarea eficientă a „mașinăriei instituționale” a UE. Consiliul European reprezintă un spațiu nou de colaborare între state în domeniul politicii externe, JAI, viitorul UE, extinderea UE, reforma UE, adoptarea perspectivelor financiare etc.

Putem spune că există trei axe ale naturii juridice a Consiliului European:

- globalitatea sa, fiind activ la nivelul celor trei pilieri ai UE;
- rolul său în impulsivarea dezvoltării UE și în stabilirea orientărilor generale ale acesteia;
- posibilitatea sa de a acționa în sectorul comunitar, devenind o formațiune a Consiliului.

Pe baza acestor trei axe, se poate vorbi despre formalizarea juridică a Consiliului European prin AUE și TUE.

VII.9.3. Organizarea Consiliului European.

Dualitatea sa funcțională

VII.9.3.1. Organizare

Compoziția Consiliului European este determinată de rațiunile care au stat la originea sa și de particularitățile sale juridice. Art. D TUE spune că este compus din șefi de stat sau de guvern în frunte cu Președintele Comisiei Europene. Participarea șefilor de stat și de guvern exprimă o clară intenționalitate politică: cei care compun Consiliul European

trebuie să fie persoane care au cele mai înalte grade de responsabilitate și reprezentativitate politică în statele membre.

De aceea, compoziția a fost gândită ca fiind flexibilă, permițând încadrarea diverselor situații constituționale ale statelor membre (cazul Franței, de exemplu). Președintele Comisiei face și el parte din Consiliul European – expresie a importanței Comisiei Europene în ansamblul instituțional al UE. Globalizarea funcțiilor Consiliului European (comunitare – pilierul I, dar și de Cooperare – pilierii II și III) și implicarea acestuia în sectorul comunitar au făcut ca rolul Președintelui Comisiei Europene să se consolideze la nivelul Consiliului European.

În ceea ce privește funcționarea Consiliului European, se poate spune că, în practică, avem mai multe tipuri de Consilii Europene :

- formale și informale ;
- ordinare și extraordinare.

După mai multe modificări, TUE a stabilit o formulă deosebit de simplă : Consiliul European se convoacă de cel puțin două ori pe an.

La ora actuală :

- Consiliile Europene ordinare + formale sunt cele din iunie și decembrie, convocate odată cu trecerea la noua Președinție a Consiliului ;
- Consiliile Europene ordinare + informale sunt cele din martie și octombrie.

Ori de câte ori se consideră necesar, datorită unor evenimente importante interne sau externe, se pot convoca Consilii Europene extraordinare (cazul războiului din Irak din 2002, de exemplu).

În ceea ce privește Președinția Consiliului European, art. D TUE afirmă doar că lucrările Consiliului European se desfășoară sub Președinția Consiliului exercitată de un șef de stat sau de guvern.

Este și acesta un mod de a face să coincidă Președinția Consiliului cu cea a Consiliului European și de a trata Consiliul European ca pe o formațiune a Consiliului ; de asemenea, dacă în cazul Consiliului Președintele în exercițiu este ministrul de resort din țara care deține președinția, în cazul Consiliului European Președinte va fi prim-ministrul țării ce deține Președinția Consiliului.

În ceea ce privește Ordinea de zi a Consiliului European, primul *draft* al acesteia este adoptat în COREPER ; apoi, miniștrii de Externe, împreună cu Comisia și Secretariatul General al Consiliului, stabilesc Ordinea de zi definitivă. În acest fel, miniștrii de Externe, Comisia și – mai nou – PE stabilesc împreună tematica de discutat în Consiliul European, deci opțiunile de decizie ale acestuia. De aceea, rolul pe care îl asigură TUE acestor instituții nu trebuie văzut ca marginal, ci, dimpotrivă, substanțial și de mare importanță politică, deoarece, stabilind Ordinea de zi, șefii de stat și de guvern, reuniți în Consiliul European, decid, în realitate, pe baza „listei” alcătuite de către instituțiile UE. Chiar dacă Președintele PE este prezent uneori la Consiliile Europene informale și chiar dacă PE este informat în scris asupra dezbaterilor și deciziilor luate, se poate aprecia că acesta nu este implicat în aceeași măsură ca și Comisia în activitatea Consiliului European.

Decizia în Consiliul European se ia prin consens, dat fiind caracterul său de instituție mai degrabă internațională decât comunitară. Deși membră a Consiliului European, Comisia nu poate împiedica adoptarea unei decizii de către statele membre.

Documentele adoptate nu au valoare normativă și se numesc „Concluzii”, ceea ce nu înseamnă că sunt facultative în aplicare. Atunci când soluționează probleme comunitare, Consiliul European remite deciziile sale Consiliului, care le transformă în acte cu valoare juridică. De aceea, nu se pot reclama efecte juridice deciziilor Consiliului European, chiar și atunci când acesta funcționează în cadrul comunitar, deoarece, formal, actele normative se elaborează tot de către Consiliu, în baza concluziilor Consiliului European.

VII.9.3.2. *Dualitatea funcțională*

TUE nu este deosebit de explicit în definirea funcțiilor Consiliului European, prin art. D stabilind doar că: va da UE impulsurile necesare dezvoltării și definirii orientărilor de politică generală¹.

În dispozițiile concrete ale TUE, Consiliul European nu apare în pilierul comunitar, nici în cel de cooperare în materie de JAI, ci doar în cel de cooperare în probleme relative la PESCE:

- art. J8, când i se acordă atribuții în stabilirea principiilor și orientărilor generale PESCE;
- art. J3, când se spune că orientările și principiile generale stabilite de către Consiliul European constituie baza adoptării Acțiunilor Comune de către Consiliu;
- art. J4.6, unde, în privința Consiliului European, se stabilește că acesta va primi un raport de la Consiliu care va conține o evaluare a progreselor și a experienței dobândite în materie de securitate și apărare, ce constituie baza revizuirii normelor² conform art. N2 TUE.

Consiliul European se caracterizează prin dualitatea funcțională din sectorul comunitar și cel al cooperării politice, ceea ce îi și conferă legitimități distincte. TUE, în intenția de a depăși această dualitate și de a conferi Consiliului European un caracter global, l-a convertit în centrul de decizie politică a UE. Pentru a nu intra în contradicție cu Tratatul Constitutiv, atunci când se referă la sectorul comunitar, funcțiile Consiliului European sunt mai degrabă generale, de orientare (art. 103.2 TCE). În alte cazuri, el devine destinatarul rapoartelor BCE (art. 109B 3 TCE), iar dacă i se atribuie totuși funcții specific comunitare, este tratat ca o formațiune a Consiliului, ai cărei membri nu sunt miniștrii de resort, ci șefii de stat și de guvern (art. 109J 2, 109J 3, 109J 4 și 109K 2). Aceasta înseamnă că șefii de stat și de guvern trebuie să acționeze conform procedurilor comunitare, ca și când ar fi vorba despre un Consiliu sectorial oarecare. În schimb, când este vorba despre PESCE, chiar dacă din motive de coerență și unitate instituțională nucleul central îl constituie tot Consiliul reunit în formațiunea miniștrilor de Externe (CAGRE), nu mai este nici o problemă cu atribuirea de competențe directe Consiliului European.

1. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

2. Realizată de mai multe ori cu începere din anul 1996.

VII.10. Continuarea reformelor instituționale și decizionale

Desigur că, odată cu dezvoltarea și perfecționarea CE/UE pe ansamblu nu „puteau scăpa” de acest proces tocmai instituțiile vitale ale acestora și, dintre ele, Consiliul și Consiliul European.

VII.10.1. *Tratatul de la Amsterdam*¹

Consiliul acuza existența unor grave probleme de funcționare și adoptare a deciziilor, ceea ce făcea ca, din acest punct de vedere, „orizontul de așteptare” al reformelor să fie foarte mare. Vom afirma, încă de pe acum, că eșecul CIG '96² a fost la fel de mare pe cât erau și așteptările.

De la început pentru participanții la CIG '96 a fost limpede că se vor ivi probleme majore în legătură cu :

- reponderarea votului prin majoritate calificată³;
- extinderea acestuia⁴;
- reorganizarea Președinției Consiliului;
- Consiliul European.

VII.10.1.1. *Reponderarea voturilor vs menținerea „privilegiului unanimității”*

După cum am menționat deja, votul prin majoritate calificată reprezintă procedura prevăzută pentru multe dintre deciziile ce se iau în Consiliu, ceea ce nu înseamnă că unanimitatea și-ar fi pierdut din importanță, un număr suficient de mare dintre hotărârile Consiliului luându-se încă în acest fel. Problema părea simplă, rațional fiind să se mențină procedura unanimității⁵ doar pentru chestiuni de caracter constituțional⁶, pentru restul deciziilor fiind mai eficientă și democratică procedura majorității calificate.

1. Union Européenne, „Traités Consolidés”, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1997, art. 202-210 (Consiliu) și 211-219 (Comisia).

2. Conferința Interguvernamentală din 1996 convocată pentru reforma Tratatului de la Nisa și care a dus la Tratatul de la Amsterdam.

3. După cum se poate vedea cu ușurință, în anul 1996 se considera că principala problemă a reformei instituționale era cea a Consiliului și că, în cadrul acestuia, cea mai importantă era cea a ponderării voturilor în cazul majorității calificate, ceea ce denotă, pe de o parte, eșecul CIG '96 și, pe de alta, deosebita importanță a rezolvării, o dată pentru totdeauna, a acestor aspecte. Pe fond, această chestiune era și este importantă fiind vorba despre repartizarea puterii în Uniunea Europeană.

4. Problemele existau doar în acest caz, deoarece în cazul votului prin unanimitate (sau consens) sau al celui prin majoritate simplă lucrurile erau clare, fiecărui stat membru revenindu-i câte un vot.

5. În cazul în care UE nu era pregătită încă pentru realizarea „marelui salt”, care însemna renunțarea la votul prin unanimitate și generalizarea celui prin majoritate absolută.

6. Precum revizuirea tratatelor, aderarea de noi membri, stabilirea sau modificarea sistemului de resurse proprii, extinderea competențelor instituțiilor comunitare.

Problema era simplă doar la nivelul doctrinei, deoarece la nivelul practicii ea se complica. Statele mari reclamau, desigur, schimbarea procedurii de vot. În optica lor, sistemul majoritar existent „ignora” interesele legitime ale unei ample categorii de cetățeni proveniți din respectivele state, favorizând statele mijlocii și mici care se bucurau de un „vot excesiv” în Consiliu¹. Deși statele mari – Marea Britanie, Italia, Franța, Germania și Spania² – se considerau „penalizate” din cauza respectivului sistem de ponderare a voturilor, în final au preferat renunțarea la această solicitare în schimbul menținerii „privilegiului unanimității”. Altfel spus, s-a condiționat existența, în continuare, a unanimității de reforma sistemului de ponderare a voturilor. Cum însă statele mici și mijlocii nu au dorit să renunțe la privilegiile lor în ponderarea voturilor, nu s-a avansat nici în direcția extinderii votului prin majoritate calificată. În final, nu s-a obținut nici măcar obiectivul minimal al acestei reforme – reducerea pragului de formare a majorității calificate sub 71 % –, din cauza opoziției statelor mari care vedeau în această măsură o nouă „manevră” a „celor mici și mijlocii” de a-și impune punctul de vedere. În optica celor mari³, adoptarea unui prag inferior ducea la creșterea probabilității de realizare a majorității calificate de către cei mici și mijlocii.

Cum reforma ponderării voturilor constituia tema centrală a CIG '96, nerealizarea sa a devenit ulterior simbolul eșecului acesteia.

Pentru a înțelege miza acestei reforme, trebuie să ne întoarcem în timp. Repartizarea voturilor în Consiliu s-a realizat în 1957 ca o expresie a realităților Comunității acelor timpuri. Cele trei state mici (Luxembourg, Belgia și Olanda) doreau astfel garantarea, de către cele trei state mari (Germania, Italia și Franța), a „echilibrelor globale dintre ele”. Să nu uităm că cele trei state mici formaseră anterior o Uniune Vamală (BENELUX), ceea ce le îndreptățea, în optica lor, să considere legitimă pretenția de a fi considerate ca un „grup”, având drepturi comune ce trebuiau recunoscute și protejate. Cele trei state mari au decis să răspundă cu generozitate acestor pretenții, acordând respectivului grup de state un număr de voturi superior celui ce ar fi rezultat prin aplicarea regulii proporționalității.

Cu ocazia extinderilor succesive ce au urmat s-a realizat o simplă extrapolare mecanică a regulilor stabilite în 1957 chiar dacă, între timp, numărul țărilor mici și mijlocii ajunsese să-l depășească pe al țărilor mari. Așa s-a ajuns ca, la momentul reformei de la Amsterdam, să existe 10 state mici și mijlocii și doar cinci state mari (considerând aici și Spania care, la rigoare, este o țară cu statut mixt). În 1996 statele mari considerau

1. Pe măsură ce Comunitatea s-a extins, țările mai populate și-au redus reprezentarea lor relativă în Consiliu. Astfel, cu 10 state membre, majoritatea calificată se atinge cu 70% din populație; cu 12 state membre era necesar doar 63% din populație, iar cu 28 va fi necesar doar 47% din populație.
2. Deși avea 8 voturi față de 10 ale celorlalte, Spania se considera mai degrabă un „stat mare” decât „mic sau mijlociu”, aceasta și datorită faptului că, în Comisie, avea – până la extinderea din 2004 – explicit statut de „stat mare”, cu cei doi comisari.
3. Atunci când vorbim despre „cei mari” ne referim din nou la Spania care, deși dorea să fie considerată „stat mare”, se „juca” cu acest statut după cum îi dictau interesele. Mă refer, în acest caz, la poziția ei din 2000, când dorea reducerea minorității de blocaj la 61-63%, astfel încât trei state (Spania, Franța și Italia) să poată bloca orice decizie care le putea dezavantaja. Este un exemplu despre relativitatea pozițiilor statelor membre în funcție de interesele de etapă, dar și despre fragilitatea intereselor de grup atunci când cele individuale diferă.

depășit „acordul din 1957”, cu atât mai mult cu cât prin extinderile viitoare proporția statelor mici și mijlocii se modifica din nou în defavoarea lor, deoarece 3/4 din statele unei UE lărgite ar fi aparținut primei categorii.

Așa s-a ajuns la ceea ce statele mari considerau a fi o gravă abatere de la regulile reprezentării democratice a intereselor tuturor popoarelor UE. Altfel spus, un vot în Consiliu reprezenta la acel moment 200.000 de luxemburgezi, dar și 8 milioane de germani sau 5 milioane de spanioli. Aceeași repartizare făcea posibil ca peste 100 de milioane de locuitori din Grecia, Italia și Spania (reprezentând 30% din populația UE) să nu poată împiedica luarea unei decizii ce le putea afecta interesele, deoarece, împreună, reuneau doar 23 de voturi față de cele 26 necesare minorității de blocaj, în timp ce o fracțiune de doar 11% din populația UE, provenită din diferite state mici și mijlocii din centrul și nordul Europei, se putea apropia de minoritatea de blocaj care să permită respingerea adoptării unor norme nedorite¹.

Statele mari nu încetau să afirme că votul ponderat, în forma existentă la acel moment, avantaja statele mici și mijlocii și că, în plus, rațiunile pentru care se acceptase supraponderarea voturilor statelor mici în 1957 nu mai erau de actualitate. La toate aceste argumente, statele mari îl adăugau pe acela că menținerea respectivului sistem de ponderare a voturilor în Consiliu ducea, în viitor, la următorul paradox: populației statelor mijlocii ce realizaseră diviziunea politică – cazul Cehoslovaciei – îi va reveni un număr de voturi însumat mai mare decât dacă divizarea nu ar fi avut loc. Aceasta făcea ca discriminarea statelor mari să continue și chiar să se accentueze odată cu extinderea UE.

Desigur, nici statele mari, nici cele mici nu formează alianțe stabile și permanente în baza criteriului de „mărime”, însă dincolo de unele interese specifice se poate aprecia că există și o anume „solidaritate de grup” a acestora, rezultată din similitudinea intereselor și obiectivelor lor, la loc de frunte stând interesul comun de a-și menține unele privilegii.

De aceea, statele mari reclamau – ca obiectiv minimal – restabilirea echilibrului global din 1957. Adică, ele să aibă aceeași pondere în luarea deciziilor ca și statele mici și mijlocii. Aceasta însemna însă ca, prin distribuirea (sau redistribuirea) voturilor în Consiliu, ele să obțină jumătate din total, operațiune posibilă doar pe două căi:

- o nouă ponderare a voturilor în Consiliu, care să nu mai „penalizeze” mari părți ale populației provenite din statele mari;
- realizarea unui sistem majoritar dual, care să cuprindă majoritatea statelor și a populațiilor.

În final, s-a emis Protocolul nr. 11, prin care se stabilea că:

- reforma Comisiei (reducerea comisarilor la unul pentru fiecare stat membru) se va aplica doar în măsura în care se va realiza simultan și reponderarea voturilor

1. Art. 205 TCE, Union Européenne, „Traité Consolidés”, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1997, arăta că voturile se distribuiau astfel: Belgia – 5, Danemarca – 3, Germania – 10, Grecia – 5, Spania – 8, Franța – 10, Irlanda – 3, Italia – 10, Luxembourg – 2, Olanda – 5, Austria – 4, Portugalia – 5, Finlanda – 3, Suedia – 4, Marea Britanie – 10. Adoptarea unei decizii avea nevoie de 62 de voturi din cele 87 posibile. Cu 26 de voturi se putea obține minoritatea de blocaj a unei decizii. Deci, țări precum Danemarca (5,2 milioane), Luxembourg (0,4 milioane), Finlanda (5,1 milioane), Austria (8,0 milioane), Olanda (15,4 milioane) și Suedia (8,8 milioane) puteau realiza împreună 21 de voturi la numai 5 de minoritatea de blocaj, ceea ce le oferea multiple posibilități de asociere în vederea obținerii acesteia, deși cu numai 42,9 milioane locuitori reprezentau doar 11% din populația UE.

Consiliului sau se va aproba votul dual, format din dubla majoritate a statelor și a popoarelor;

- se convoacă o nouă CIG având pe Agendă problematica compoziției și funcționării instituțiilor, cu un an înainte ca numărul statelor UE să devină 20¹.

Aceasta însemna că pentru noile state membre ale UE aderarea la Uniune însemna și preluarea respectivului sistem instituțional drept *acquis* comunitar, ceea ce agrava în continuare contradicția dintre statele mari, care se considerau „infrareprezentate”, și statele mici, considerate de cele mari „suprareprezentate”. Toate acestea deoarece, dintre posibii viitori membri ai UE, doar Polonia, cu cele 38,6 milioane de locuitori, putea intra în categoria celor mari, pe când celelalte nu depășeau statutul de state mijlocii (România) sau mici (restul)².

Cum nu s-a realizat nimic în acest sens, cu ocazia CIG '96 s-a decis prelungirea „Compromisului de la Ioannina”³, adoptat cu ocazia celei de-a patra extinderi pentru a da satisfacție Spaniei și Marii Britanii. „Compromisul de la Ioannina” nu se putea însă prelunge decât până la proxima extindere”⁴, după care problema care îl făcuse posibil trebuia rezolvată pe fond.

VII.10.1.2. *Extinderea votului prin majoritate calificată (QMV)*

În fine, problema extinderii votului prin majoritate calificată a demonstrat încă o dată existența a două curente de opinie:

- unul favorabil extinderii și chiar generalizării votului prin majoritate calificată (QMV): Franța, Belgia, Italia, Finlanda, Comisia și PE;
- altul reticent extinderii QMV: Marea Britanie, Spania, Danemarca, Portugalia.

Acest al doilea grup nu respingea de fapt QMV-ul, ci trecerea generalizată la acest sistem și renunțarea la unanimitate. În opinia lor, trecerea trebuia făcută treptat, prin analizarea fiecărui sector.

În final, au fost stabilite următoarele cazuri în care se menținea fie unanimitatea Consiliului, fie acordul comun al statelor membre:

a) *TCE*

- cetățenie: art. 8A (dreptul la libera circulație); art. 8B (dreptul de vot pasiv și activ pentru alegerile în PE și locale); art. 8E (drepturi adiționale de cetățenie);
- Politica Agricolă Comună: art. 45, paragraful 3 (ajutoare compensatorii pentru importul de materii prime);

1. „Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, *JOCE*, C340/10.11.1997.
2. Dacă se păstra sistemul de distribuire a voturilor existent în Consiliu la acel moment, situația PECOS ar fi fost următoarea: Polonia – 8 voturi, România – 6, Republica Cehă – 5, Ungaria – 5, Bulgaria – 4, Slovenia – 3, Letonia – 3, Lituania – 3, Slovacia – 3, Estonia – 2, la care se adăugau Malta și Cipru cu câte 2 voturi.
3. „Decizia Consiliului din 29 mai 1994 asupra adoptării deciziilor Consiliului prin majoritate calificată (Compromisul de la Ioannina)”, *JOCE/DOCE*, C1/1.01.1995.
4. „Déclaration relative au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, *JOCE/DOCE*, C340/10.11.1997.

- libera circulație: art. 51 (asigurări sociale); art. 57, paragraful 2 (modificarea principiilor legislative asupra regimului profesiilor într-un stat membru); art. 73C (măsuri de liberalizare a capitalurilor);
- ajutoare de stat: art. 93;
- fiscalitate: art. 90;
- armonizare legislativă: art. 100 (apropierea legislațiilor pieței comune în afara cazurilor prevăzute la art. 100A);
- UEM: art. 103A (asistența financiară a unui stat membru, măsuri economice în caz de dificultăți grave); art. 104C, paragraful 14 (deficit excesiv); art. 105, paragraful 6 (BCE); art. 106, paragraful 5 (SEBC – statut); art. 109, paragrafele 1 și 4 (acorduri asupra sistemului ratelor de schimb); art. 109A, paragraful 2 (numirea membrilor conducerii BCE)¹; art. 109F, paragraful 1 (numirea Președintelui IME)²; art. 109F, paragraful 7 (Institutul Monetar European – IME); art. 109K, paragraful 5 și art. 109L, paragrafele 4 și 5 (diferite dispoziții UEM); art. 165 (Protocol statut), art. 41, paragraful 1 (Protocol 3, statut SEBC/BCE, revizuire statut); art. 6 (Protocol 6, criterii de convergență ale art. 109J TCE); art. 2 și art. 4, paragrafele 3 (Protocol 14, politica socială);
- politica socială: art. 121 (asigurări sociale pentru muncitorii imigranți, atribuțiile Comisiei în aplicarea măsurilor comune);
- cultură: art. 128;
- industrie: art. 130;
- coeziunea economică și socială: art. 130B (acțiuni concrete în afara fondurilor structurale); art. 130D (fonduri structurale și de coeziune);
- cercetare: art. 130I (adoptarea programului-cadru de cercetare); art. 130O (crearea de societăți comune);
- mediu: art. 130S (unele dispoziții de mediu);
- țări și teritorii de dincolo de mări: art. 136;
- instituții: art. 138 paragraful 3 (adoptarea unui procedeu electoral uniform pentru PE); art. 145 (modalități de exercitare a competențelor); art. 157, paragraful 1 (modificarea numărului de membri ai Comisiei); art. 159 (substituirea membrilor Comisiei); art. 165-166 (mărirea numărului judecătorilor și avocaților generali); art. 168A, paragrafele 2 și 4 (Curtea de Primă Instanță); art. 188 (modificarea Titlului III al statutului CEJ); art. 189A (modificarea propunerilor Comisiei); art. 189B, paragraful 3 (Codecizie, a doua lectură); art. 189C, literele d) și e) (Cooperare, a doua lectură); art. 198B (Comitetul Regiunilor);
- numiri: art. 151, paragraful 2 (numirea Secretarului General al Consiliului); art. 158, paragraful 2 (numirea Președintelui și membrilor Comisiei)³; art. 167 (numirea judecătorilor și avocaților generali)⁴; art. 188B (Curtea de Conturi); art. 194 (Comitetul Economico-Social); art. 198A (Comitetul Regiunilor);

1. Acordul comun al statelor membre.

2. Pentru decizii referitoare la Institutul Monetar European se menținea acordul comun al statelor membre.

3. Prin acordul comun al statelor membre.

4. Prin acordul comun al statelor membre.

- sedii: art. 216 (stabilirea sediilor instituțiilor)¹; art. 13 (Protocol 4, sediul IME)²; art. 37 (Protocol 3, sediul SEBC/BCE)³;
- dispoziții financiare: art. 201 (dispoziții referitoare la sistemul de resurse proprii); art. 209 (regulamente financiare);
- dispoziții generale: art. 217 (regim lingvistic); art. 223 (interese de securitate ale statelor membre, comerț cu arme); art. 227 (sfera geografică de aplicare a tratatului); art. 228, paragraful 2 (încheierea de acorduri); art. 235 (obiectivele Comunității).

b) TUE

- Politica Externă și de Securitate Comună (PESC): art. J2, paragraful 2 și art. J8 (definiția Pozițiilor Comune); art. J3 și art. J8 (adoptarea Pozițiilor Comune); art. J11 (cheltuielile operative ale PESC), Declarația 27;
- cooperarea în materie de justiție și probleme interne (JAI): art. K3 și art. K4 (Poziții Comune, Acțiuni Comune, convenții); art. K8 (cheltuieli operative ale JAI); art. K9 (pasarele spre art. 100C);
- dispoziții finale: art. N, paragraful 1 (revizuirea tratatelor)⁴; art. O (aderarea de noi membri).

VII.10.1.3. Reorganizarea Președinției Consiliului

O altă problemă era cea a președințiilor Consiliului, sistemul „rotatoriu” existent neținând cont de ponderea economică, politică sau demografică a statelor membre. Una dintre propuneri atribuia președinția celor „cinci mari” (inclusiv Spaniei), celelalte state urmând a avea un rol secundar.

Firește că statele mici și mijlocii au respins această idee.

VII.10.1.4. Consiliul European

Consiliul European, înțeles ca for de maximă decizie politică sau loc al exercitării colective a competențelor suverane (Cf. Schmitt, 1985; Weiler, 1991; Millward, 1992; Areilza, 1995), a suferit și el unele modificări prin:

- asigurarea respectării principiilor democratice și a drepturilor fundamentale în statele membre, conform noului art. 7 TUE, apreciat ca având mai mult un efect disuasiv și simbolic decât efectiv (Weiler, 1995; Kellerman, 1996);
- elaborarea unor concluzii anuale asupra situației locurilor de muncă în UE;
- decizia finală asupra punerii în aplicare a Cooperării întărite atât în sectorul comunitar (art. 11.2), cât și în cel de-al treilea pilier (art. 40.2)⁵;
- elaborarea de orientări și strategii comune în cadrul PESC.

1. Prin acordul comun al statelor membre.

2. Prin acordul comun al statelor membre.

3. Prin acordul comun al statelor membre.

4. Prin acordul comun al statelor membre.

5. Asupra rolului Consiliului European, vezi Areilza, J.M., 1997; Elorza, J., 1996; Ortega, A., 1997.

VII.10.2. *Tratatul de la Nisa*

VII.10.2.1. *Consiliul și Consiliul European*

În virtutea sistemului rotației semestriale a Președinției Consiliului UE, fiecare stat membru se afla, periodic, pentru șase luni în fruntea acesteia¹.

Tratatul de la Nisa a încercat să rezolve :

- problema întăririi rolului și puterilor Președinției ;
- problema ordinii rotațiilor semestriale ale președințiilor în perspectiva, nu foarte îndepărtată, a aderării de noi membri cu mai puțină experiență în chestiuni comunitare².

O alta problemă legată de Consiliu era aceea a creșterii numărului membrilor săi, odată cu creșterea numărului statelor membre, ceea ce obliga la o regândire a funcționării sale.

În ceea ce privește Consiliul European, prin Tratatul de la Nisa se considera esențială menținerea rolului central al acestuia, înțeles ca instanță supremă în stabilirea impulsului politic, dar și ca supremă expresie a voinței politice a Uniunii. Consiliul European formula, în fapt, strategiile politice ale UE. În plus, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, prin asumarea formală de către UE a unor competențe în materie de politică externă și de securitate comună, Consiliul European a crescut în relevanță. Același Consiliu European a devenit instanța maximă de decizie în chestiuni legate de dezvoltarea Uniunii Economice și Monetare. În raport cu directivele UE pe termen mediu și lung, rolul de protagonist al Consiliului European se manifesta tot mai pregnant.

VII.10.2.2. *„Reponderarea substanțială” a voturilor.*

Tripla majoritate

Votul prin majoritate calificată reprezintă mecanismul fundamental al procesului de adoptare a deciziilor Consiliului, corolarul acestuia reprezentând-o ponderarea voturilor statelor membre.

Ponderarea a fost întotdeauna înțeleasă ca un compromis între state egale în drepturi, dar cu diferențe notabile în ceea ce privește reprezentarea demografică la nivelul UE.

Se considera că și după Amsterdam ponderarea existentă continua să favorizeze statele mai puțin populate ale UE. Această chestiune preocupa, după cum știm, statele mai populate (Germania, în principal), cu atât mai mult cu cât, în general, statele candidate la UE erau din categoria celor mai puțin populate, ceea ce conducea la ideea

1. Reamintim că, doctrinar, Președinția Consiliului reprezintă : un serviciu pe care țara respectivă și-l face sieși sub aspectul vizibilității și al promovării unor obiective proprii ; o sarcină de mare responsabilitate pe care țara respectivă și-o asumă în numele UE. Perioada de președinție trebuie folosită mai puțin pentru a orienta dezbaterile din UE spre teme care interesează statul membru ce o exercită și mai mult pentru mobilizarea opiniei publice din țara respectivă în jurul ideii europene (aceasta din punct de vedere doctrinar, pentru că, în practică, se întâmplă exact invers).
2. De altfel, ordinea președințiilor nu era stabilită decât până în primul semestru al anului 2000 (Suedia și Belgia - 2001 ; Spania și Danemarca - 2002 ; Grecia - 2003).

că păstrarea respectivei metode de ponderare a voturilor în Consiliu ar duce la creșterea relativă a greutateii statelor mici în defavoarea celor mari, care vor rămâne, totuși, principalii contribuabili ai UE.

În acest sens, se aveau în vedere două posibilități:

- adaptarea ponderării voturilor la momentul apariției de noi membri;
- introducerea unui nou sistem care să facă deja referire la ponderea statelor și a populației¹.

În ceea ce privește ponderarea (sau reponderarea), problemele nu erau simple:

- exista posibilitatea „ponderării simple” (creșteri de 1-2 voturi la cei infrareprezențați și scăderea sau menținerea numărului de voturi la cei suprareprezențați), idee sprijinită de „cei mari” și respinsă de „cei mici”. În plus, Germania dorea o diferențiere și „între cei mari”², în replică, Olanda susținând că, dacă se merge pe ideea diferențierilor, și ea dorea o diferențiere între „cei mici și cei și mai mici”³;
- exista și posibilitatea „ponderării substanțiale” (Germania trecea de la 10 la 29, și așa mai departe), această variantă părând a mulțumi în mai mare măsură cele „două tabere” chiar dacă, pe fond, problemele rămăneau aceleași⁴.

În privința dublei majorități, aceasta era susținută de Comisie și statele mici, restul considerând-o dificilă în aplicare, fiind vorba, în esență, de următorul format decizional: pentru a se putea lua o hotărâre era nevoie de majoritatea calificată a statelor la care se adăuga „votul populațiilor”, care însemna că jumătate din statele membre trebuiau să fie de acord cu respectiva hotărâre. La acestea se adăuga condiția suplimentară ca ponderea populației statelor ce votau favorabil să reprezinte cel puțin 70% din populația UE.

În ceea ce privește pragul majorității calificate, era evident că extinderea urma să facă și mai complexă adoptarea deciziilor.

Prin urmare, Comisia excludea orice scenariu care pune în pericol posibilitatea luării deciziilor, altfel spus, care ar fi făcut „neguvernabilă” UE.

În acest sens, se considera că în nici un caz nu trebuia să se depășească limita normală a majorității calificate, stabilită încă de la originile Comunităților în jurul valorii de 71%.

Mai trebuie adăugat că tot mai multe erau „vocile” care reclamau recuperarea de către Consiliul Afacerilor Generale a rolului inițial de coordonator și arbitru în diferite chestiuni legate de tratate.

Problema majorității calificate era legată simetric de cea a minorității de blocaj, iar menținerea acesteia la 29% era discutabilă în opinia unor state membre precum Spania. De altfel, Spania amenința că, dacă nu va obține o reponderare care să formalizeze statutul său de „stat mare”⁵, va lupta pentru a obține o minoritate de blocaj care să o

-
1. Vom prezenta mai departe variantele ce se aveau în vedere pentru reponderarea voturilor în Consiliu, în scopul reasezării numărului acestora.
 2. Care se realiza dacă se ratifica Tratatul de la Lisabona, vezi capitolul XIV.
 3. Se făcea aluzie la Belgia.
 4. Existau în continuare state suprareprezentate și infrareprezentate.
 5. Reamintim doar că Spania avea opt voturi în Consiliu (statele mari având fiecare câte 10), dar și doi Comisari; în plus, prin diferite documente comunitare se recunoștea „situația specială a Spaniei și necesitatea rezolvării acesteia înainte de prima extindere” („Compromisul de la Ioannina”).

asigure că nu se vor lua decizii care să o dezavantajeze. Or, o asemenea chestiune nu se putea rezolva prin menținerea sau mărirea pragului de 71 %, ci prin diminuarea sa, astfel încât pentru Spania să devină mai ușoară găsirea unor eventuali aliați.

- În final, decizia de la Nisa realiza un compromis între toate aceste tendințe operând :
- o ponderare substanțială, dublată de stabilirea unei „rețele de securitate” ;
 - o reajustare a minorității de blocaj și a majorității calificate, apropiate de pragurile deja anunțate.

VII.10.2.3. *Protocolul asupra extinderii UE.*

Consecințe instituționale¹

La data de 1 ianuarie 2005, articolul 205, paragrafele 2 și 4, al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene se modifica astfel : pentru deliberările Consiliului care reclamau o majoritate calificată, voturile membrilor aveau următoarea ponderare : Belgia – 12 ; Danemarca – 7 ; Germania – 29 ; Grecia – 12 ; Spania – 27 ; Franța – 29 ; Irlanda – 7 ; Italia – 29 ; Luxembourg – 4 ; Olanda – 13 ; Austria – 10 ; Portugalia – 12 ; Finlanda – 7 ; Suedia – 10 ; Marea Britanie – 29.

Deliberările se considerau aprobate dacă reuneau cel puțin 169 de voturi, exprimând opinia favorabilă a majorității simple a membrilor Consiliului, în cazul în care se vota o propunere a Comisiei. În celelalte cazuri, deliberările erau aprobate dacă se reuneau cele 169 de voturi exprimând opiniile favorabile a cel puțin 2/3 din membrii Consiliului.

Un membru al Consiliului putea solicita ca, în cazul luării unei decizii de către Consiliu prin majoritate calificată, să se verifice dacă respectiva majoritate calificată reprezenta cel puțin 62 % din populația totală a UE. Dacă această condiție nu era îndeplinită, decizia în cauză nu se putea adopta.

Se modificau aliniatul 3, art. 23, paragraful 2, și art. 34, paragraful 3, ale Tratatului asupra Uniunii Europene.

La momentul fiecărei aderări, pragul stabilit în cel de-al doilea aliniat al art. 205, paragraful 2, al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene urma a fi astfel calculat încât pragul majorității calificate exprimate prin vot să nu-l depășească pe cel rezultat din tabelul figurând în declarația înscrisă în Actul Final al Conferinței, referitoare la extinderea Uniunii Europene.

Concret, într-o UE cu 15 membri, toate acestea însemnau :

Total voturi	235	
Majoritate calificată	169	(71,3 %)
Minoritate de blocaj	69	(29,1 %)²

1. Articolul 3 : Dispoziții referitoare la ponderarea voturilor în Consiliu.

2. Reamintim că, în conformitate cu TUE, situația era următoarea (UE-15) : Total voturi – 87 ; Majoritate calificată – 62 voturi (71,26 %) + minimum 8 state (58,16 % din populație) ; Minoritate de blocaj – 26 voturi (29,88 %) + minimum 3 state (12,38 % din populație).

Ponderarea voturilor în Consiliu (UE-27)

State	Voturi ponderate
Germania	29
Franța	29
Italia	29
Marea Britanie	29
Spania	27
Polonia	27
România	14
Olanda	13
Grecia	12
Republica Cehă	12
Belgia	12
Ungaria	12
Portugalia	12
Suedia	10
Bulgaria	10
Austria	10
Slovacia	7
Danemarca	7
Finlanda	7
Lituania	7
Irlanda	7
Letonia	4
Slovenia	4
Estonia	4
Cipru	4
Luxembourg	4
Malta	3
Total	345 ¹

Deliberările se considerau aprobate dacă se reuneau cel puțin 258 de voturi, exprimând opțiunea favorabilă a majorității membrilor Consiliului, atunci când, în virtutea tratatului, deliberările aveau la bază o propunere a Comisiei. În celelalte cazuri, deliberările se considerau acceptate dacă se obțineau cel puțin 258 de voturi exprimând acordul favorabil a cel puțin 2/3 din membrii Consiliului.

În plus, orice membru al Consiliului putea solicita ca, în cazul luării unei decizii de către Consiliu prin majoritate calificată, să se verifice dacă statele membre constituind

1. Union Européenne, „Déclaration relative à l'élargissement de l'Union Européenne, inscrite dans l'Acte Final de la Conférence, Annexe II”, *Traité de Nice, Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/00, Bruxelles, 12 decembrie 2000.

această majoritate calificată reprezentau cel puțin 62% din populația totală a Uniunii Europene. Dacă se verifica faptul că această condiție nu era îndeplinită, decizia în cauză nu se putea adopta.

Mai exista însă o precizare în același „Act Final” cuprinsă în „Declarația asupra pragului majorității calificate și a numărului de voturi ale minorității de blocaj în cazul unei Uniuni extinse” :

- în cazul în care nu toate statele candidate ce figurau pe lista cuprinsă în Declarația Actului Final a Conferinței referitoare la extinderea Uniunii Europene vor adera la Uniune la data intrării în vigoare a noii ponderări a voturilor (1 ianuarie 2005), pragul majorității calificate va evolua, în funcție de ritmul aderărilor, începând cu un procentaj inferior celui existent (71,26%) până la unul maxim de 73% ;
- în cazul în care toate statele candidate menționate vor adera, minoritatea de blocaj într-o Uniune de 27 se va ridica la 91 voturi, iar pragul majorității calificate rezultat din tabelul cuprins în declarația referitoare la extindere va fi automat adaptat¹. Concret, toate acestea însemnau că în UE-27 situația ar fi fost următoarea :

Total voturi	345
Majoritate calificată	255 (73,91%) + 51% dintre statele membre + 62% din populația acestora
Minoritate de blocaj	91 (26,37%) + 51% dintre statele membre + minimum 38% din populația acestora

Mai trebuie adăugat că :

- UE-27 trebuia să aibă 345 de voturi în Consiliu, dintre care 170 rezervate „celor mari” și 175 pentru „cei mici”²;
- pentru a adopta o decizie prin majoritate calificată nu era suficientă obținerea a cel puțin 255 de voturi, ci trebuia ca acestea să reprezinte și 62% din populație ; or, Germania (cu cele 17,05%) era singurul stat mare care, asociindu-se cu alte trei state mari, putea obține cele 38%, ceea ce, în fapt, îi asigura posibilitatea blocării oricărei decizii, conferindu-i o pondere reală specială pe măsura puterii sale demografice³.

Până să ajungă UE la 27 de membri prin aderarea României și Bulgariei, în UE-25 situația ponderării voturilor era următoarea : voturi totale – 321 ; majoritatea calificată în cazul unei propuneri a Comisiei se obținea cu 232 de voturi favorabile ce trebuiau să reprezinte și majoritatea populației ; în cazul unei propuneri ce nu venea din partea

1. Union Européenne, „Déclaration sur le seuil de la majorité qualifiée et le nombre de voix de la minorité de blocage dans le cadre de l'élargissement, inscrite dans l'Acte final de la Conférence, Annexe III”, *Traité de Nice, Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/00, REV 1, Bruxelles, 12 decembrie 2000.
2. Se păstrează deci una dintre ideile anilor '50, și anume aceea a parității voturilor între statele mari și mici.
3. Germania, Marea Britanie și Franța = 41,61% ; Germania, Marea Britanie și Italia = 41,33% ; Germania, Franța și Italia = 41,27% ; Germania, Marea Britanie și Spania = 37,54% ; Germania, Franța și Spania = 37,48% ; Germania, Italia și Spania = 37,20% ; Marea Britanie, Franța și Italia = 36,53% ; Marea Britanie, Franța și Spania = 32,74% ; Marea Britanie, Italia și Spania = 32,46% ; Franța, Italia și Spania = 32,40%.

Comisiei, era necesară obținerea a 232 de voturi care să reprezinte 2/3 din membrii UE ; dacă se adopta o decizie prin majoritate calificată, orice stat membru avea dreptul să verifice dacă statele care au constituit majoritatea calificată reuneau 62% din populația UE.

La toate acestea, au mai fost adăugate alte două modificări :

- numirea secretarului general și a secretarului general adjunct ai Consiliului (art. 207.2 TCE) (primul paragraf este identic cu cel din TUE Amsterdam ; la paragraful 2, singura modificare o reprezenta numirea secretarului general și a secretarului general adjunct ai Consiliului prin majoritate calificată, și nu prin unanimitate ca până atunci ; paragraful 3 rămânea identic cu cel din TUE Amsterdam) ;
- declarația asupra locului de desfășurare a Consiliilor Europene înscrisă în Actul Final al Conferinței (începând cu 2002, fiecare președinție va organiza una dintre reuniunile Consiliului European la Bruxelles. Atunci când Uniunea va avea 18 sau mai mulți membri, toate reuniunile Consiliului European vor avea loc la Bruxelles).

Capitolul VIII

Comisia Europeană

VIII.1. Comisia Europeană, parte a sistemului instituțional comunitar

Comisia Comunităților Europene este o altă instituție comunitară a cărei organizare se regăsește în dreptul primar. Comisia este formată din persoane desemnate, de comun acord, de către guvernele statelor membre, aceasta trebuind să beneficieze, odată cu adoptarea TUE, și de încrederea PE.

Împreună cu Consiliul, PE, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi, Comisia este una dintre instituțiile pe care Tratatul Constitutiv le face responsabile cu „îndeplinirea obiectivelor comunitare”. Prin competențe, compoziție și mod de activitate, Comisia exprimă cel mai bine diferența dintre Comunitățile Europene și o organizație internațională clasică.

La fel ca în cazul celorlalte instituții de bază, Comisia era comună celor trei (actualmente două) Comunități, Tratatul de Fuziune din 1965 transformând cele trei Comisii într-o Comisie unică: Înalta Autoritate (CECO/CECA), Comisia CEE și Comisia CEEA. În cazul Comisiei, fuziunea a fost ceva mai dificilă decât în cazul Consiliului, dat fiind faptul că cele trei Comisii aveau infrastructuri administrative diferite și independente¹.

Regularizarea celor trei Comisii apare în art. 8-19 TCECA, 155-163 TCEE și 124-135 TCEEA.

Tratatul de Fuziune nu realizează schimbări pe fond ale Comisiei, ceea ce nu putem spune și în cazul Tratatului Uniunii Europene care modifică numărul vicepreședinților, mandatul comisarilor, rolul PE în alegerea și numirea comisarilor.

Spuneam că în special Comisia este cea care exprimă diferența dintre Comunitățile Europene și organizațiile internaționale clasice, pentru că, dacă în dreptul internațional găsim și organizații având „Conferințe ale statelor membre”², în nici o organizație internațională clasică nu există o instituție asemănătoare Comisiei.

Comisia Europeană nu este nici un „secretariat”, nici o „comisie permanentă a Consiliului”, ci o instituție supranațională, având competențe proprii și distincte de cele ale Consiliului. Comisia nu pregătește sesiunile Consiliului, nu este organ executiv al acestuia și nici nu-l reprezintă când acesta nu este reunit, respectivele atribuții fiind ale Secretariatului General al Consiliului și ale COREPER-ului.

1. Spre deosebire de Consilii, ale căror secretariate au fost comune încă înainte de fuzionarea acestora.

2. Altfel spus, consilii în dimensiunea lor de „organizații internaționale”.

Comisia poate să adopte acte normative care generează drepturi și obligații directe pentru cetățeni și statele membre.

Comisia are următoarele funcții generale:

- normativă, prin propunerile normative de dezvoltare a politicilor comunitare;
- de control, veghind asupra aplicării corecte a dreptului comunitar;
- de gestiune a politicilor comunitare;
- de reprezentare a UE în organizațiile internaționale.

VIII.2. Componentă, statut, organizare, luarea deciziilor

VIII.2.1. Membrii Comisiei și alegerea lor

Comisia, așa cum semnală art. 9 TCECA, 157 TCE și 126 TCEEA, era compusă din 20 de membri. Inițial, numărul membrilor Comisiei era de nouă, apoi s-a trecut la 13 (odată cu integrarea Marii Britanii, Irlandei și Danemarcei), la 14 (odată cu integrarea Greciei) și la 17 (odată cu integrarea Spaniei și Portugaliei).

La ora actuală, Comisia este compusă din 27 de membri, câte unul din fiecare stat membru, pentru un mandat de cinci ani, care poate fi reînnoit în funcție de competență. Membrilor Comisiei Europene li se garantează independența față de statele din care provin, dar și față de celelalte instituții comunitare (art. 157.1 TCE). De la mijlocul anilor '80 a existat o tendință de reducere a numărului de comisari, în scopul eficientizării activității instituției. Pentru moment, s-a reușit renunțarea la dreptul statelor mari de a desemna doi comisari (valabil până la extinderea din 2004), ceea ce făcea ca Germania, Franța, Marea Britanie, Italia și Spania să aibă doi Comisari, iar celelalte câte unul. Următoarea etapă, prevăzută pentru 2009 și ulterior amânată pentru 2014, o constituie reducerea numărului de comisari la 2/3 din numărul statelor membre. Criteriile după care statele membre propun comisari trebuie să includă profesionalismul acestora în domeniile de activitate pe care urmează să le coordoneze. Trebuie precizat că statele rămân suverane în desemnarea candidaților, chiar cu riscul invalidării Comisiei de către PE. Într-o asemenea situație, procesul se reia, formal, de la zero, ceea ce îndeamnă statele la prudență în exercitarea dreptului suveran de a propune comisari.

Art. 12 al Tratatului de Fuziune stabilea că membrii Comisiei se numesc de comun acord de către guvernele statelor membre. Adevărul este că alegerea Comisarilor la recomandarea guvernelor naționale face să persiste unele dubii față de absoluta lor independență, ceea ce a și determinat existența – atât la momentul 1965 (timid), dar mai ales la cel din 1992 (Tratatul de la Maastricht) – unor discuții legate de necesitatea unui rol din ce în ce mai mare al PE în desemnarea Comisiei¹.

1. În „Raportul Furlers” asupra competențelor PE se cerea ca această instituție să desemneze Președintele Comisiei dintr-o listă propusă de guvernele statelor membre (Document PE/31/63-64). În „Raportul Faure” asupra fuziunii executivelor se enunța același principiu al alegerii Președintelui Comisiei de către PE sau chiar a tuturor membrilor Comisiei (Document PE/84/60-61). În „Raportul Kirk” asupra competențelor PE se propunea alegerea membrilor Comisiei de către guvernele statelor membre dintr-o listă propusă de PE (Document PE/37.065/21.03.1974).

Noua redactare a art. 10 TCECA, 158 TCE și 127 TCEEA – realizată cu ocazia aprobării TUE –, fără să schimbe mult metodologia alegerii Comisiei, a făcut totuși posibilă creșterea rolului PE și chiar al Președintelui Comisiei în desemnarea membrilor acesteia. Astfel, guvernele statelor membre stabilesc, de comun acord, Președintele Comisiei după consultarea prealabilă a PE. Desemnarea Președintelui se face într-un Consiliu European organizat cu aproximativ șase luni înainte de data intrării în activitate a noii Comisii. În continuare, după consultări cu Președintele desemnat, guvernele propun membrii Comisiei¹. Acest proces se desfășoară prin consultări între guverne și Președintele Comisiei. Astfel desemnată, Comisia se supune aprobării PE și, odată obținută aprobarea colectivă a acesteia de către PE – care decide prin majoritatea voturilor exprimate –, numirea Comisiei va fi formalizată de către guvernele statelor membre.

TUE a „constituționalizat” practica existentă, nefiind acceptate propunerile PE vizând creșterea atribuțiilor sale în numirea Comisiei. Una dintre acestea viza desemnarea Președintelui Comisiei de către PE la propunerea Consiliului European. O asemenea practică „apropia” statutul Comisiei de cel al unui executiv democratic, dar nu a fost, desigur, pe placul guvernelor statelor membre. Unele modificări au fost totuși operate de către PE prin schimbări în Regulamentul Intern (art. 32-33 RI). Astfel:

- PE invită candidații la Președinția Comisiei să prezinte o declarație și să participe la o dezbatere în plen, după care se trece la vot. Dacă rezultatul votului este negativ, PE solicită retragerea candidaturii (art. 32 RI), dar, juridic vorbind, o asemenea acțiune nu împiedică Consiliul să mențină respectiva candidatură;
- desigur, o asemenea atitudine a Consiliului poate duce la respingerea de către PE a întregii Comisii, atunci când se ajunge la Avizul conform al PE pentru Comisie, ceea ce face ca o eventuală respingere de către PE a unui candidat la Președinția Comisiei să fie luată în seamă;
- când guvernele ajung la un acord legat de restul Comisiei, PE invită fiecare membru al viitoarei Comisii în fața Comisiilor de specialitate ale PE, iar acestea informează Președintele PE asupra concluziilor lor (art. 33.1 RI);
- acum este momentul votului de încredere al întregii Comisii, odată cu prezentarea de către viitorul Președinte al Comisiei a programului acesteia în fața plenului PE. Aprobarea prin majoritatea voturilor exprimate se referă astfel nu numai la Comisie, i și la programul acesteia (art. 158.2 TCE).

Trebuie remarcate două realizări concrete ale „constituționalizării” despre care vorbeam:

- pe de o parte, numirea Președintelui și a Comisiei este mai transparentă;
- prevăzându-se posibilitatea ca PE să nu aprobe Președintele și/sau Comisia în ansamblul său, Consiliul European este nevoit să reia dialogul și negocierile pentru desemnarea unui nou Președinte și/sau a unei noi Comisii, ceea ce conferă PE puteri reale în numirea „executivului comunitar”.

Art. 2.40-2.41 TUE de la Amsterdam, adică noua redactare a art. 158 și 163 TCE (sau ale art. 214 și 219 ale Tratatului Consolidat), întăreau ideea creșterii rolului PE în alegerea Președintelui Comisiei și a acestuia în alegerea Comisariatelor. Art. 158 TCE²

1. Inițial, guvernele desemnau direct membrii Comisiei.

2. În redactarea TUE de la Amsterdam.

prevedea că desemnarea Președintelui Comisiei de către guvernele statelor membre va trebui aprobată de către PE, ceea ce consolida rolul PE în acest proces față de situațiile anterioare, când nu se cerea nici un Aviz PE sau era necesară doar consultarea prealabilă a acestuia. Noua redactare a art. 163.1 TCE includea și ideea potrivit căreia Comisia Europeană își va exercita funcțiile pe baza orientărilor politice ale Președintelui acesteia.

Cum se poate constata, acest sistem, care lasă „la mână” guvernelor desemnarea comisarilor, a dorit să asigure un rol PE și Președintelui Comisiei în stabilirea acestora. Într-o instituție supranațională ideală, PE ar trebui să aleagă Comisia și Președintele ei, decizia formală finală necorespunzând, în acest caz, Consiliului. În realitate, reprezentanții statelor membre desemnează comisarii și Președintele în această calitate, și nu în aceea de „membri ai Consiliului”. Conform doctrinei, această situație are drept scop asigurarea deplinei independențe a Comisiei față de Consiliu, distincția fiind, de altfel, greu de făcut. Ne referim, desigur, la acel precept potrivit căruia nici o instituție comunitară nu poate desemna membrii altei instituții comunitare, însă, în cazul Consiliului, este dificilă operarea în practică a distincției dintre alteritățile membrilor acestuia¹.

Comisia a suferit în organizarea sa diferite transformări, actuala Comisie Europeană având următoarea structură :

- un președinte ;
- 26 de comisari, dintre care cinci îndeplinesc și funcția de vicepreședinte.

Actualul Președinte al Comisiei este José Manuel Barroso, mandatul său fiind de cinci ani, adică 2004-2009 (ca și al întregii Comisii). De altfel, mandatul Comisiei coincide cu cel al PE. Tratatul Constituțional prevede un mandat de doi ani și jumătate, cu posibilitatea prelungirii pe încă doi ani și jumătate pentru Președintele permanent al Consiliului European, prin aceasta dorindu-se ca mandatele – de la PE, Comisie, Consiliu European – să coincidă ca desfășurare în timp, ceea ce, desigur, garantează o mai mare coerență acțiunii comunitare.

De la 1 ianuarie 2007, România are și ea un reprezentant în Comisie : Leonard Orban care se ocupă de portofoliul multilingvismului.

Conform celor stabilite în art. 9 TCECA, 157 TCE și 126 TCEEA, membrii Comisiei trebuie să fie cetățeni ai unei țări comunitare, exigență susținută și în Tratatul de Fuziune (art. 10.1).

Așa cum se stabilește în tratate, fiecare stat membru are dreptul să propună, pentru a face parte din Comisie, cel puțin o personalitate². La rigoare, având în vedere că totuși Comisia nu reprezintă interesele statelor, nu ar trebui să existe nici o relație între comisarii și țările lor de origine. De altfel, nici nu a existat inițial, Tratatul de Fuziune (din 1965) adăugând această condiție. Practic, prin respectiva „repartizare a comisarilor pe țări” s-a ajuns la o formulare specifică mai degrabă Consiliului, deoarece acesta își „repartizează puterea” în funcție de greutatea demografică a statelor membre. În cazul Comisiei, distribuția pe țări nu are sens, întrucât vorbim despre o instituție tipic supranațională³.

1. „Membri ai Consiliului” și „reprezentanți ai guvernelor statelor membre”.
2. Existau cinci state care puteau propune câte doi : Franța, Italia, Germania, Marea Britanie și Spania.
3. Dezbatarea actuală referitoare la acest subiect s-a aflat multă vreme într-un punct mort, la Nisa amânându-se rezolvarea acestei chestiuni până când UE va fi ajuns la 27 de membri. Un lucru este sigur : dacă se continua pe această linie, comisia se transforma într-un „mic parlament”, în care fiecare țară își trimitea reprezentanți, ceea ce ducea la infirmarea vocației supranaționale a Comisiei și la abandonarea scopului pentru care a fost creată.

VIII.2.2. Statutul și mandatul Comisiei

Mandatul de comisar avea inițial o durată de cinci ani, Tratatul de Fuziune din 1965, art. 10.1, reducând această perioadă la patru ani. Noua redactare (art. 10.1 TCECA, 158.1 TCE și 127.1 TCEEA) a modificat mandatul comisarilor, stabilindu-l la cinci ani. Mandatul poate fi reînnoit¹, iar în cazul în care un comisar este înlocuit în timpul mandatului, cel care îl substituie o face doar pentru perioada restantă.

Adaptarea duratei mandatului Comisiei la cel al PE are anumite semnificații:

- facilitează controlul politic al PE asupra Comisiei, PE veghind asupra modului în care Comisia, căreia i-a dat votul său de încredere, își îndeplinește mandatul;
- se stabilește o strânsă legătură între PE și Comisie și se face posibil controlul global al Comisiei de către PE²;
- aceasta formulă este foarte asemănătoare celei prin care se numește un guvern la nivel statal, chiar dacă nu PE este cel care numește propriu-zis Comisia.

Mai trebuie spus că, din 1994, aceste reguli s-au aplicat tuturor Comisiilor Europene.

Așa cum spuneam, Comisia este o instituție independentă de statele membre și de celelalte instituții ale CE/UE, cât și de mediul de afaceri. Tratatul stabilesc faptul că membrii Comisiei „își exercită funcțiile cu absolută independență și în interesul general al Comunității” (art. 157 TCE). Chiar dacă sunt propuși și numiți cu sprijinul statelor membre, nu pot fi demisi de către acestea, ci doar de către CJCE, ceea ce le asigură independența de care vorbeam față de statele membre (art. 160 TCE). La rândul lor, statele membre se obligă să respecte independența comisarilor și să nu încerce să îi influențeze (art. 157.2 TCE). Trebuie spus că, de altfel, nu se prea constată amestecul sau presiuni ale guvernelor statelor membre asupra propriilor comisari, ceea ce nu elimină întru totul posibilitatea existenței unei anumite „sensibilități” a acestora față de problemele specifice țărilor lor de origine.

În țările caracterizate prin bipartitism politic ce aveau dreptul la doi comisari, se obișnuia trimiterea la Comisie a câte unui reprezentant al fiecăruia din cele două partide.

Conform tratatelor, alături de calitatea de a fi cetățean al unui stat membru, singura exigență suplimentară pentru a fi membru al Comisiei este aceea a competenței profesionale. În realitate, statele membre trimit și oameni cu experiență în administrație, buni manageri (fostii miniștri), nu numai specialiști într-un domeniu sau altul.

Din toate acestea, cu privire la comisari se poate deduce că aceștia sunt independenți, calitate ce se manifestă de drept prin:

- interzicerea solicitării sau acceptării de instrucțiuni de la guverne sau organisme comunitare;
- interzicerea exercitării altor activități, remunerate sau nu, în timpul mandatului de comisar.

1. În actuala Comisie avem comisari care au aparținut și Comisiei Prodi.

2. Există și autori (precum Boulouis, 1992) care apreciază că respectivul sistem alterează ordinea de drept instituțională a CE/UE, care nu stabilea că trebuie „să guverneze având încrederea majorității membrilor PE”; în opinia sa, Comisia devine vulnerabilă, fiind expusă astfel mișcării de cenzură; în concluzie, autorul consideră Comisia mai puternică înainte și, prin urmare, mai eficientă.

În timpul mandatului, comisarii nu pot exercita nici o altă activitate, remunerată sau nu, în afara celor științifice sau academice. Comisarii au deplină libertate de exprimare în legătură cu problematica europeană, cu excepția celor clasate (art. 214 TCE). Comisia nu are dreptul să se pronunțe asupra politicilor naționale ale statelor membre sau aflate în asociere cu CE/UE, decât în măsura în care referirile sunt la angajamentele acestora în raport cu sfera ei de activitate sau cu alte competențe transferate ei de către Consiliu. Comisarii se pot pronunța în nume propriu, iar Comisia se poate pronunța colectiv, în calitate de colegiu al comisarilor. La sfârșitul mandatului, comisarii sunt obligați să respecte scrupulos răspunderile derivate din funcțiile avute, să păstreze discreția, să fie onești și să nu profite de informațiile obținute în perioada exercitării mandatului.

Comisarii își pot pierde mandatul în două situații :

- demisia colectivă a Comisiei, cauzată de o moțiune de cenzură aprobată de către PE ;
- demisia personală.

Art. 12A TCECA, 160 TCE și 129 TCEEA semnaleză că membrii Comisiei care au comis greșeli grave sau au încetat să reunească toate condițiile cerute pentru a fi comisari pot fi îndepărtați de către Curtea de Justiție la cererea Comisiei sau a Consiliului.

În tratate nu se prevede suspendarea provizorie a unui comisar până la clarificarea veridicității acuzației referitoare la presupusa abatere, așa cum era prevăzut în vechiul art. 160 TCE.

Cum una dintre condiții pentru a fi comisar este aceea de a avea naționalitatea unuiu dintre statele membre, ne putem întreba ce se întâmplă în cazul în care un comisar își pierde naționalitatea statului care l-a propus, dar dobândește naționalitatea unui alt stat membru ?

Conform doctrinei, poate rămâne comisar, deoarece se îndeplinește condiția de a proveni dintr-un stat membru. Conform practicii, nu poate rămâne comisar, deoarece statele membre își repartizează posturile de comisari (Draetta, 1974 ; Amphoux *apud* Megret, Wallbroeck, 1979).

Neclară este și definirea „greșelii grave”¹, nici unul din art. 12A TCECA, 160 TCE sau 129 TCEEA neclarificând acest concept, la fel cum nu o făcuse nici art. 12 al Tratatului de Fuziune. Indirect, putem deduce ca fiind „greșeală gravă” încălcarea – cu bună știință, probabil – a obligațiilor ce decurg din art. 9 TCECA, 157 TCE și 126 TCEEA.

Poate exista însă și cazul în care un comisar dorește să părăsească voluntar Comisia, caz reglementat la art. 159, 12 și 128 TCE, TCECA și TCEEA, situație în care comisarul trebuie să-și desfășoare activitatea până la substituția sa. Consiliul însă poate decide și funcționarea pe mai departe a Comisiei cu mai puțini comisari, neobligându-l pe cel care dorește să plece să rămână în funcție până la găsirea înlocuitorului.

VIII.2.3. Președintele și vicepreședinții Comisiei

TUE a introdus schimbări și în legătură cu Președintele și vicepreședinții Comisiei.

Tratatul de Fuziune stabilea existența a șase vicepreședinți, aleși de comun acord de către statele membre pentru doi ani, și a unui președinte. Art. 11 TCECA, 161 TCE și

1. Aceasta poate determina încetarea apartenenței unui comisar la Comisia Europeană.

130 TCEEA stabilesc unul sau doi vicepreședinți, fără a se preciza perioada mandatului¹. Vicepreședinții se aleg de către Comisie dintre membrii acesteia, nefiind desemnați de către guvernele statelor membre, așa cum stabilea Tratatul de Fuziune. Având în vedere că președintelui i-a fost întărit prestigiul prin numirea sa prealabilă în raport cu restul Comisiei, dar și prin atribuții, este preferabil ca vicepreședinții să fie numiți de către acesta, cu acordul celorlalți membri ai Comisiei.

Am spus că figura Președintelui apare întărită prin numirea sa înaintea celorlalți membri ai Comisiei, dar și prin diversificarea atribuțiilor sale. La acestea se adaugă și faptul că ceilalți membri ai Comisiei sunt numiți de către guvernele statelor membre, după consultarea prealabilă a Președintelui Comisiei. Prin această prevedere se dorește realizarea unor Comisii omogene, în care Președintele să aibă încredere în membrii Colegiului său de Comisari.

În fine, figura Președintelui a fost întărită și prin reducerea numărului de vicepreședinți, la rigoare, aceștia putând chiar să lipsească². Dacă înainte, din cele șase vicepreședinții, patru reveneau statelor mari, iar restul reveneau, prin rotație, statelor mici și mijlocii³, acum statele membre nu mai pot impune nimic în acest sens, Președintele fiind cel care, împreună cu ceilalți membri ai Comisiei, alege eventualii vicepreședinți (atât ca număr, cât și ca persoane).

VIII.2.4. Organizarea Comisiei și luarea deciziilor. *Principiul „colegialității”*

În dreptul primar aproape că nu există referiri la forma de adoptare a acordurilor Comisiei. Puținele referiri care există se întâlnesc la art. 162-163 TCE, 131-132 TCEEA și 13-16 TCECA, unde se semnalează că Regulamentul Intern al Comisiei este stabilit de către aceasta și că acordurile interne vor fi adoptate prin majoritate. Referirea la adoptarea prin majoritate a acordurilor face parte, la rigoare, din principiile generale: auto-organizarea și colegialitatea Comisiei.

Înalta Autoritate și Comisiile CEE și CEEA și-au adoptat propriile regulamente pe baza acestor articole, iar prin Tratatul de Fuziune Regulamentul CEE s-a transformat, cu mici modificări, în cel al Comisiei⁴.

Prin „Regulamentul Comisiei” nu înțelegem „Regulamentul” așa cum este definit în art. 189 TCE și 161 TCEEA⁵, ci un act intern care garantează eficacitatea și coerența activității Comisiei. Acesta se referă la forma de repartizare a activității între diferitele organisme ale Comisiei și la forma de adoptare a acordurilor de către aceasta.

1. Se poate deduce că aceasta durează de la momentul alegerii ca vicepreședinte până la încetarea calității de Comisar.
2. Tratele vorbesc despre un număr maxim – doi –, fără a spune nimic despre obligativitatea existenței acestora.
3. Ceea ce însemna că statele membre își impuneau vicepreședinții.
4. JOCE/DOCE, L147/11.07.1967, modificat prin „Decizia Comisiei 93/492/CECA, CE, CEEA”; JOCE/DOCE, L230/11.09.1993, modificat prin „Decizia Comisiei 95/148/CECA, CE, CEEA”; JOCE/DOCE, nr. L97/29.04.1995.
5. Un document general al cărui destinatari sunt o pluralitate de subiecți.

Conform Regulamentului Intern, una dintre caracteristicile organizării Comisiei o constituie „colegialitatea”, alături de permanența sa. Deciziile se adoptă prin majoritate absolută, iar Comisia își asumă „responsabilitatea colegială”. Altfel spus, acordurile la care se ajunge sunt ale instituției în ansamblul său (reprezentând-o și angajând-o), și nu ale membrilor individuali ai Comisiei. Colegialitatea înseamnă și că toți membrii Comisiei, inclusiv Președintele, participă în condiții de deplină egalitate la adoptarea deciziilor. Altfel spus, fiind vorba despre o instituție tipic suprastatală, nu există ponderarea voturilor în funcție de statele din care provin comisarilor. Mai mult decât atât, chiar votul Președintelui valorează la fel ca al oricărui alt comisar. Singura excepție este cea potrivit căreia comisarul însărcinat cu bugetul poate exprima vetoul său dacă este vorba despre un acord care determină creșterea cheltuielilor. În acest caz, se poate cere reanalizarea acordului și înscrierea sa pe Ordinea de zi a altei reuniuni. Dacă, în noua sa formulă, acordul menține aceeași variantă, comisarul însărcinat cu bugetul nu mai poate repeta vetoul. Acordurile Comisiei se realizează în sesiuni săptămânale. Președintele este cel care convoacă Comisia în sesiuni săptămânale sau extraordinare. Președintele elaborează și proiectul Ordinii de zi, pe care îl transmite comisarilor împreună cu întreaga documentație, cu trei zile înainte oricărei sesiuni. Ordinea de zi poate fi însă modificată cu acordul comisarilor.

La sesiuni participă comisarilor, secretarul general și secretarul general adjunct ai Comisiei, dar pot fi invitați și tehnicieni ai Comisiei. Comisarilor absenți pot fi substituiți de către alți funcționari, dar fără ca aceștia să aibă drept de vot.

În mod normal, există practica „înțelegerilor prealabile între Comisari”, prin care se evită voturile contradictorii. Delegarea votului nu se poate face nici către un alt membru al Comisiei (cazul Consiliului), nici către altcineva. În plus, un comisar prezent este obligat să voteze. Odată adoptat un acord, acesta este asumat inclusiv de cei care, eventual, au votat negativ, ceea ce, în practică, se întâmplă rareori, din motivele arătate mai sus.

Comisia își desfășoară activitatea prin direcții generale și servicii auxiliare, direcții și divizii, conform art. 17 al Regulamentului Intern. Comisia formează o administrație unică, sistemul complex de direcții generale, direcții, servicii și divizii nefiind decât un mod de repartizare a competențelor și de delimitare a funcțiilor în scopul evitării suprapunerii acestora sau a apariției unor conflicte de competențe. De aceea, Comisia are personalitate juridică unitară. Nici măcar atribuirea, spre coordonare, diferiților comisari a direcțiilor generale sau serviciilor nu alterează acest principiu fundamental al funcționării sale.

Tradițional, direcțiile generale ale Comisiei și celelalte organe ale acesteia au fost:

Direcții generale

- Politici :

- Agricultură

- Concurență

- Economie și Finanțe

- Educație și Cultură

- Muncă și Afaceri Sociale

- Societăți, Energie și Transporturi

- Fiscalitate și Uniune Vamală

- Cercetare

Justiție și Afaceri Interne

Mediu

Piața Internă

Pescuit

Politică Regională

Sănătate și Protecția Consumatorilor

Societate Informațională

- Relații externe :

Extindere

Comerț

Dezvoltare

Relații Externe

Odată cu aderarea României și Bulgariei, au apărut Protecția Consumatorilor și Multilingvismul ca și direcții generale de sine stătătoare, desprinse din cele anterior existente.

Alte organisme

Secretariatul General al Comisiei

Buget

Serviciul Juridic

Presă

Serviciul Comun de Interpreți și Conferințe

Oficiul Statistic (EUROSTAT)

Serviciul de Traducători

Oficiul de Publicații Oficiale ale CE

Control financiar

Procedura scrisă

Creșterea volumului de muncă în cadrul Comisiei a făcut posibilă generalizarea adoptării de acorduri prin „procedură scrisă”. În acest caz, un comisar elaborează o propunere de acord pe care, împreună cu documentația corespunzătoare și prin intermediul Secretariatului General, o trimite celorlalți comisari. Aceștia au la dispoziție cinci zile spre a o studia, după care propun amendamente, o resping sau cer introducerea sa pe Ordinea de zi a unei sesiuni ordinare. Dacă trec cele cinci zile fără să fie avansate observații, amendamente etc., respectivul acord se consideră adoptat tacit.

Delegarea atribuțiilor

Dacă adoptarea de acorduri prin procedura scrisă nu ridică probleme, generalizarea delegării atribuțiilor în favoarea unui comisar care să poată decide în numele Comisiei este plină de contradicții.

Rățiunea invocată este aceeași ca în cazul precedent : diversificarea activității Comisiei. Este adevărat că problema delegării deciziei apare prevăzută izolat în unele regulamente, ea referindu-se însă doar la aspecte punctuale (Art. 18 din Regulamentul Financiar, JOCE/DOCE, L116/1973). La fel de adevărat este că redactarea art. 27 a Regulamentului Intern al Comisiei, adoptat prin decizia din 23 iulie 1975 (JOCE/DOCE, L199/1975), a permis legalizarea procedurii sus-amintite. Conform acestuia, Comisia

poate să delege unui comisar competența de a adopta acorduri în numele său și sub controlul său exclusiv, doar în probleme legate de gestiune și administrare. Este vorba nu atât de o delegare a „semnăturii”, cât de o delegare a „atribuțiilor”, comisarul care semnează respectivul acord făcând-o în numele Comisiei. În plus, cum spuneam, nu este vorba despre acorduri politice, ci doar de acorduri de gestiune și administrare.

În cazul CECO/CECA, posibilitatea delegării adoptării de acorduri a existat de la început, atât la nivelul unui comisar, cât și al unui funcționar.

Acordurile Comisiei

Prin acordurile Comisiei nu trebuie înțelese doar cele prevăzute la art. 14 TCECA, 189 TCE și 161 TCEEA¹, ci și orice alt document angajant precum rapoartele, comunicările, recomandările, răspunsurile la propunerile formulate în scris. Toate acestea trebuie aprobate prin majoritate, constituind obiectul dezbaterilor și al votului. Mai trebuie să menționăm opinia potrivit căreia acordurile care nu au constituit obiect de dezbateri în Comisie, deci cele tacite, nu ar fi acorduri ale Comisiei (Torrelli, 1969).

VIII.3. Competențele Comisiei

VIII.3.1. *Considerații generale*

În privința competențelor Comisiei, trebuie să precizăm de la început faptul că acestea diferă în funcție de tratate.

Comisia are puteri aproape absolute în cazul CECO/CECA, fiind considerată „centrul deciziei” și instituția „care garantează realizarea obiectivelor Tratatului” (art. 8 TCECA), spre deosebire de TCE și TCEEA care atribuie aceste competențe mai degrabă Consiliului, rezervând Comisiei un loc mai modest. Conform TCE și TCEEA, Comisia „garantează funcționarea și dezvoltarea pieței comune”.

Observăm că nu se fac referiri explicite la obiectivele Comunităților, ceea ce ne-ar putea induce ideea, falsă, de altfel, că nu ar exista asemenea competențe pentru Comisie. Or, dat fiind faptul că Piața Comună/Internă se suprapune aproape până la identificare cu ceea ce sunt astăzi Comunitățile Europene, putem vorbi despre rolul Comisiei și în privința obiectivelor acestora. În plus, ca „executiv tehnic” al Comunităților, Comisia are un rol bine definit în realizarea obiectivelor CE.

Competențele, așa cum apar descrise în art. 155 TCE și 121 TCEEA, sunt:

- să vegheze asupra aplicării dreptului comunitar ;
- să formuleze Recomandări și să emită Avize ;
- să adopte Decizii, în condițiile prevăzute de tratate ;
- să participe la formularea actelor normative ale Consiliului și ale PE, în condițiile prevăzute de tratate ;
- să exercite competențele de execuție pe care i le atribuie Consiliul.]

1. Adică decizii generale sau particulare CECO/CECA, Recomandări CE sau CEEA și decizii CE sau CEEA.

Dacă puterea de a veghea aplicarea dreptului comunitar, de a formula Recomandări, de a emite Avize și de a participa la formularea actelor normative ale Consiliului și ale PE în condițiile prevăzute de tratate nu se limitează strict la prevederile tratatelor, fiind inclusă în categoria puterilor generale ale Comisiei, puterea de decizie – proprie sau cea exercitată în numele Consiliului – reclamă o prevedere expresă în acest sens a tratatelor sau o abilitare expresă prin care să se justifice fiecare acțiune a Comisiei. Altfel spus, supravegherea aplicării dreptului comunitar este un drept general al Comisiei, în timp ce dreptul ei decizional are nevoie de explicitări punctuale ale tratatelor, fiind, așa cum vom vedea mai târziu, atribuit de către statele membre spre a fi exercitat de către Comisie.

Mai trebuie spus că nici puterea Comisiei de a emite Recomandări și Avize nu este o putere în sine, ci este asociată celei de control, inițiativă și participare la elaborarea unui act normativ de către Consiliu sau PE, în toate acele cazuri în care tratatele nu prevăd expres obligativitatea ca propunerea să vină de la Comisie. Asemenea Recomandări sau Avize nu sunt obligatorii, cu excepția celor stabilite în art. 189 TCE.

În ceea ce privește puterea sa de a gestiona acțiunea comunitară, Comisia reprezintă nucleul acesteia, expresia juridică fiind constituită de puterea de decizie și de control a îndeplinirii dreptului comunitar.

Dacă încercăm să sistematizăm competențele Comisiei, o putem face, la fel ca în cazul Consiliului, pe două căi:

- stabilind existența unor competențe de sinteză ce derivă din toate tratatele, și atunci vom putea realiza o clasificare a acestora care ar putea include dreptul Comisiei la inițiativa normativă, gestionarea acțiunii comunitare, controlul îndeplinirii dreptului comunitar, gestionarea și controlul clauzelor de salvagardare, dar și o anume responsabilitate politică a Comisiei;
- putem însă aborda subiectul și analizând competențele din perspectiva rolului Comisiei în sistemul instituțional comunitar, și atunci obținem următoarea clasificare: competențe în îndeplinirea obiectivelor tratatelor, normative, bugetare, executive, de relații internaționale, apărare și impulsioneare a dreptului comunitar.

VIII.3.2. *Competențele sintetice ale Comisiei*

VIII.3.2.1. *Dreptul la inițiativă normativă*

Una dintre competențele care singularizează Comisia este puterea sa de inițiativă legislativă (Gazzo, 1969). Dreptul comunitar conferă Comisiei în mod aproape exclusiv competența de a propune proiecte de legi, ea participând în acest fel la formularea și adoptarea actelor normative ale Consiliului (art. 155.3 TCE). Acest drept presupune că:

- prin voința expresă a tratatelor, adică a statelor membre, majoritatea actelor normative ale Consiliului nu pot fi adoptate dacă anterior nu au avut la bază o propunere a Comisiei;
- în majoritatea cazurilor, Consiliul poate adopta propunerea Comisiei prin majoritate calificată, dar dacă dorește să o modifice are nevoie de unanimitate care este, desigur, mult mai greu de obținut.

Rățiunea de a fi a acestei puteri a Comisiei este aceea că ea reprezintă interesul general al CE/UE și că acționează independent de interesele statelor. Prin urmare, se

poate spune că dreptul Comisiei de a propune legi comunitare echilibrează puterea normativă a Consiliului. Dar acest drept relevă și faptul că îi sunt încredințate Comisiei conceperea și pregătirea politicii comunitare, acesteia revenindu-i deci, aproape în exclusivitate, pregătirea proiectelor normative, dar și răspunderea derivată. Comisia este chemată să contribuie la conceperea deciziilor comunitare datorită viziunii sale de ansamblu, inspirată de interesul comunitar pe care-l reprezintă. Putem conchide că, deși având puteri foarte mari, Consiliul nu poate acționa independent, din proprie inițiativă, din inițiativa unui stat sau împotriva voinței Comisiei ori a PE.

Propunerea Comisiei este deci o condiție prealabilă a acțiunii Consiliului, dar și garanția intereselor generale, în special în cazul statelor mici și mijlocii. Neputându-se modifica propunerea Comisiei decât prin unanimitate, se pleacă de la premisa juridică potrivit căreia se are în vedere interesul tuturor și acesta se poate modifica doar când toate statele demonstrează unanim existența unei alternative la interesul general deja definit de către Comisie. În plus, Comisia își poate modifica propunerea în orice moment al procesului decizional, dacă decizia nu a fost deja adoptată. Faptul că, până la adoptarea de către Consiliu a unei decizii formale, Comisia își poate modifica propunerea oferă acesteia o forță specială în negocierile desfășurate cu Consiliul prin intermediul așa-numitului „dialog Comisie-Consiliu”.

Consiliul și PE nu pot substitui Comisia în acțiunea sa, dar îi pot cere expres să le trimită spre analiză și adoptare propuneri legislative (art. 152 și 138B TCE). Dacă însă Comisia nu-și exercită acest drept, Consiliul și PE pot reclama Comisia la Curtea de Justiție, prin declanșarea „procedurii de omitere” (art. 175 TCE). PE poate să utilizeze dreptul său de control politic asupra Comisiei, adică poate face uz de interpelări sau de moțiunea de cenzură (art. 140 și 144 TCE).

Propunerea Comisiei este necesară chiar și în cazurile în care Consiliul își rezervă dreptul de adoptare a normelor de aplicare a Regulamentului său Intern. În plus, este necesară propunerea Comisiei pentru orice acte normative ale Consiliului care vizează extinderea acțiunii Comunității mai departe de cea stabilită prin tratate (art. 95 TCECA, 235 TCE și 203 TCEEA).

Dreptul de inițiativă al Comisiei implică și obligația de a fi prezentă în Consiliu și/sau PE, acolo unde trebuie să-și apere inițiativele, ceea ce presupune și dreptul Comisiei de a fi prezentă la toate dezbaterile acestor instituții, ale organelor lor auxiliare, ale comitetelor sau grupurilor de lucru în care se delimitează propunerile sale. O importanță deosebită în acest sens o are prezența Comisiei în COREPER și Consilii.

Fundamentul juridic al dreptului de inițiativă al Comisiei rezultă din mai multe dispoziții:

- art. 155.2 TCE și 124.2 TCEEA, care stabilesc dreptul Comisiei de a formula Recomandări sau Avize asupra oricăror teme care constituie obiectul TCE și TCEEA;
- art. 155.3 TCE și 124.3 TCEEA, prin care Comisia participă la elaborarea de acte normative ale Consiliului și PE, în condițiile stabilite de respectivele tratate;
- art. 189A TCE și 119 TCEEA, care se referă la actele normative ale Consiliului ce trebuie adoptate la propunerea Comisiei;
- numeroase alte dispoziții ale tratatelor prin care se reclamă propunerea Comisiei în vederea adoptării de către Consiliu și PE a unor acte normative.

Reamintim că, în cazul CECA, Comisia propunea și decidea în același timp, Consiliul fiind cel căruia i se acorda un rol mai modest.

În ceea ce privește pilierii interguvernamentali PESC și JAI, TUE recunoaște Comisiei dreptul de a fi „pe deplin asociată” (art. J5.3, J9 TUE și K2 TUE) la activitățile specifice celor doi pilieri și de a colabora cu Președinția Consiliului în materie de PESC și JAI. Mai mult decât atât, alături de statele membre, Comisia are puterea de a prezenta inițiative în anumite materii, ceea ce nu presupune același drept de inițiativă ca și cel prevăzut pentru pilierul I, care condiționează inclusiv decizia Consiliului.

Dreptul de inițiativă se exercită prin intermediul dreptului Comisiei de a formula propuneri, la care tratatele fac de multe ori referire, și se realizează prin :

- Avize ;
- Recomandări ;
- Memorandumuri ;
- Comunicate ;
- Rapoarte.

Inclusiv CJCE se pronunță în acest sens, reafirmând „misiunea generală de inițiativă a Comisiei”¹.

Uneori inițiativa Comisiei nu este explicită și nu are forma juridică a unei propuneri propriu-zise, ci poate avea la bază deschiderea unei dezbateri, a unei reflecții în Consiliu, PE sau alte instituții ori chiar în statele membre, cu privire la o politică sau chiar la orientările generale dintr-un sector ori altul. Alteori, Comisia vrea să atragă atenția Consiliului, statelor membre, interlocutorilor sociali asupra unor aspecte concrete ale politicii comunitare. În aceste cazuri, ca instrumente se utilizează memorandumul, cărțile verzi sau albe, comunicatele, rapoartele etc.

Se poate vorbi deci despre existența unui cvasimonopol al Comisiei în ceea ce privește dreptul de a formula propuneri și de a avea inițiative legislative, dat fiind faptul că actele normative ale Consiliului sau ale Consiliului-PE care mai pot fi adoptate fără existența unei propuneri anterioare a Comisiei sunt puține. TCE și TCEEA permit Consiliului să adopte Regulamente, Directive sau Decizii și fără a exista o propunere a Comisiei ori, după caz, doar pe baza Avizului sau Raportului Comisiei. În aceste cazuri, Consiliul poate sau nu să țină cont de opinia Comisiei. Este vorba despre :

- acordarea de ajutoare de stat compatibile cu principiile generale ale pieței comune (art. 93.2 TCE) ;
- modalitatea și procedura de asociere cu Teritoriile de peste mări (art. 136 TCE) ;
- adoptarea Deciziilor referitoare la alegerile pentru PE prin sufragiu universal, a cărei competență o are PE (art. 138 TCE) ;
- revizuirea tratatelor, competență a statelor membre înțelese ca și „puteri constituante”, conform art. N TUE. Comisia are și ea competențe, dar nu sunt exclusive, nefiind vorba despre acte normative, ci despre revizuiți ale „Constituției UE” ;
- revizuirea de către Consiliu a numărului de judecători și avocați generali ai CJCE.

1. CJCE, „Hotărârea din 26.02.1976, *Sadani*”, 88-90/75.

VIII.3.2.2. Competența decizională.

Decizie proprie și „delegată”. Comitologie¹

Puterea de decizie a Comisiei poate fi :

- atribuită direct prin tratate ;
- atribuită de către Consiliu.

Competența decizională proprie

Dacă vorbim despre CECA, observăm că Tratatul CECA atribuia Comisiei, în vederea gestionării și regularizării sectorului oțel și cărbune, cvasitotalitatea puterii legislative și executive. În vederea atingerii obiectivelor sale, Tratatul CECA asigura Comisiei ample puteri normative, ea fiind aceea care emitea deciziile generale (echivalentele regulamentelor CE), Recomandările (echivalentele directivelor CE) sau Deciziile individuale (art. 14 TCECA).

În afara puterilor generale legislative, dispunea de puteri executive în special în privința gestiunii CECA. Astfel, Comisia :

- intervenea în situațiile de criză a sectorului oțel și cărbune ;
- utiliza mijloacele financiare pentru a orienta investițiile ;
- acorda ajutoare economice și sociale.

Chiar dacă, prin Tratatul CECA, Comisia se bucura de dreptul general de a emite decizii, în unele ocazii trebuia să solicite și opinia Comitetului Consultativ (organ al reprezentării economico-sociale de tipul CES) sau chiar a Consiliului. Aceste Avize erau, sub aspect juridic, obligatorii în unele situații, iar în altele, nu (art. 50, 51, 53 a), 55.2 a), 60-62, 66.1, 67-68, 73). Dacă era necesar Avizul conform al Consiliului (art. 50.2, 53 b), 54, 56, 58.1, 58.3, 59, 74), Comisia avea nevoie de avizul favorabil al acestuia ca să intre în vigoare actul normativ adoptat de către ea. Dacă Avizul Consiliului era negativ, avea două posibilități : să modifice propunerea ținând cont de obiecțiile formulate în Avizul Consiliului sau să renunțe la propunerea sa. Altfel spus, Consiliul nu avea putere de Codecizie, nu-și putea impune punctul de vedere, singura consecință a vetoului său fiind aceea că nici Comisia nu putea ignora în totalitate punctul de vedere al Consiliului.

După cum se poate observa, se realiza astfel o anume „ponderare” a puterilor cvasiabsolute ale Comisiei. Această ponderare era determinată însă nu numai de rolul Consiliului în procesul decizional, ci și de limitele sectoriale ale competenței TCECA. Dacă ne gândim însă că aceste două sectoare nu puteau fi desprinse de economia generală a statelor, care rămânea o competență statală, ajungem la o nouă limită a puterilor aparent absolute ale Comisiei conform CECA. De aceea, Tratatul CECA reclama o strânsă colaborare dintre Comisie și Consiliu, respectiv Comisie și statele membre.

Dacă vorbim despre CE și CEEA, puterea proprie de decizie a Comisiei este mai limitată, Comisia neavând putere legislativă și nici puteri generale de execuție, ci doar puteri concretizate punctual prin tratate. Mai exact, conform TCE și TCEEA, Comisia are putere proprie de decizie în materie executivă sau de reglementare, adică poate

1. Despre comitologie, vezi Paulin, B., 1987.

adopta regulamente, directive sau decizii (art. 189 TCE și 161 TCEEA). Prin urmare, nu are putere legislativă precum în cazul CECA, rolul Comisiei fiind luat, din acest punct de vedere, de Consiliu sau Consiliu-PE, în cazul CE și CEEA.

Chiar dacă puterea proprie de decizie nu este, formal, atât de mare ca în cazul CECA, având în vedere dimensiunea mult mai mare a sectoarelor acoperite de TCE, puterea de decizie a Comisiei poate fi considerată mai importantă, dar mereu de natură executivă.

În CE și CEEA Comisia are deci o vocație mai degrabă administrativă, asumându-și misiunea de a gestiona acțiunea comunitară, Comunitățile Europene. Comisia, în calitate de „gestionar” al Comunităților și „gardian” al tratatelor, adoptă acte regulamentare și administrative cu caracter general și particular¹.

Conform TCE, puterile Comisiei erau :

- de a formula regulamente referitoare la condițiile de ședere ale lucrătorilor, care, după ce au dobândit un loc de muncă, doresc să rămână pe teritoriul unui stat membru (art. 48.3 TCE) ;
- de a gestiona importante sectoare ale acțiunii comunitare prin administrarea fondurilor structurale – Fondul Social European (FSE), Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDER), Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA), Fondul European de Dezvoltare (FED), Fondul de Coeziune –, fiind asistată de o serie de comitete ;
- de a gestiona bugetul comunitar (art. 205 TCE), conform unor reguli stabilite de Consiliu ;
- de a interveni temporar² în stabilirea ritmului și modalităților de realizare a Uniunii Vamale (art. 10.2, 13-15, 17, 26, 33 TCE) și de a proteja statele lezate de practici de *dumping* (art. 91.1 TCE) ;
- de a veghea asupra statelor membre în legătură cu autorizarea sau anularea contingentelor vamale (art. 25.2 TCE), fixarea nivelului taxelor compensatorii pentru produsele agricole naționale dacă acestea afectează alte produse similare din alte state membre (art. 46 TCE), deciderea unor măsuri de suprimare a discriminării în transporturi (art. 79.4 TCE), autorizarea tarifelor în transporturi (art. 80 TCE), emiterea de directive sau decizii în legătură cu entitățile publice (art. 90.3 TCE), suprimarea sau modificarea ajutoarelor de stat acordate entităților naționale de către guvernele statelor membre (art. 93.2. TCE), emiterea de directive adresate statelor membre (art. 97 TCE).

Aceste competențe se asociază celor de control, derivate din calitatea Comisiei de apărătoare a tratatelor.

În ceea ce privește TCEEA, Comisia are grijă de gestionarea în comun, de către statele membre și CEEA, a cercetării nucleare, diseminarea cunoștințelor, orientarea investițiilor și promovarea unor idei noi.

Competența decizională „delegată” de către Consiliu

Este vorba despre puterea pe care Consiliul o delegă Comisiei în vederea executării deciziilor și a regulilor stabilite de către acesta. Actul adoptat de către Comisie în

1. În CEEA, aceste acte sunt mai degrabă administrative decât regulamentare.

2. La început până în 1968, iar apoi ori de câte ori a avut loc o extindere.

virtutea delegării competențelor de către Consiliu se numește „act de executare și de aplicare” și conține măsurile tehnice de aplicare¹.

„Puterea delegată” Comisiei de către Consiliu (art. 145 TCEE) a cunoscut două etape în aplicarea sa :

- până la reforma operată de AUE, Consiliul putea atribui Comisiei, în funcție de caz, puterea de decizie executivă (art. 155.4 TCE). Concret, Consiliul, odată adoptată norma de bază, renunța la aprobarea normelor de aplicare și atribuia această competență executivă Comisiei, amplificând astfel puterile sale decizionale. În acest fel, Comisia căpăta „greutate normativă”, alături de cea referitoare la gestionarea bugetului și a fondurilor comunitare. Art. 155.4 TCE lăsa deschise Consiliului mai multe opțiuni : să delege Comisiei competențe, să le păstreze sau să le delege condiționat. În acest ultim caz, dacă nu se executau corect atribuțiile delegate către Comisie, Consiliul intervenea prin raportul prezentat Comitetelor interguvernamentale². Începând cu anii '70³, presiunile în direcția introducerii în practica comunitară a sistemului prevăzut de tratate erau tot mai mari, adică atribuirea către Comisie a puterii general-executive a actelor Consiliului, cu excepția situațiilor în care se decidea explicit altceva. Părea logic să fie așa, deoarece Comisia era însărcinată să vegheze funcționarea și dezvoltarea pieței comune, adică să gestioneze Comunitățile, fiind, în plus, dotată cu servicii tehnico-administrative specifice și adecvate acestei munci și contând pe un sistem instituțional adecvat corelării activității sale cu cea a administrațiilor naționale ;
- prin reforma operată de AUE (Bluman, 1988 ; Louis, 1986) – fără a se modifica expres art. 155.4 TCE – se adăuga un nou paragraf la art. 145 TCE, care preciza că : „Consiliul va atribui Comisiei, pentru actele pe care el le adoptă, competențe executive referitoare la normele pe care le stabilește”. Cu alte cuvinte, Comisia se bucură de putere executivă, dar aceasta nu reprezintă puterea generală a unui guvern național, ci rezultă din atribuirea, în funcție de caz, de către Consiliu a acestei competențe. Titularul puterii executive rămâne Consiliul, dar acesta are acum obligația să o atribuie de fiecare dată Comisiei, păstrând-o pentru sine doar în cazuri excepționale. În cazul în care Consiliul decide să rămână titularul normelor executive, adică al normelor de aplicare, atunci trebuie să-și justifice decizia, dat fiind că art. 145 TCE atribuie explicit această competență Comisiei. Pe de altă parte, în cazul în care Consiliul dorește atribuirea competenței executive, nu o poate face decât în favoarea Comisiei, conform art. 145 și 155.4 TCE. Nu în ultimul rând, reamintim că această „putere delegată” a Comisiei nu are caracter general, ci se referă doar la cazurile punctuale stabilite de către Consiliu. Punctual însă nu înseamnă și „limitat”, Consiliul delegând, practic, această competență în cvasitotalitatea sectoarelor. În încercarea de a afla care ar fi limitele unei asemenea puteri a Comisiei, CJCE, în „Hotărârea

1. CJCE, „Hotărârea din 17.10.1970, Otto Scheer”, 30/70.

2. CJCE, Hotărârile din 17.12.1970, „Koster”, 25/70 și „Scheer”, 30/70.

3. „Comunicarea Comisiei către Consiliu din 01.03.1983 intitulată «Consecințele extinderii : flexibilizarea procesului decizional»”, *Rev. de Instituciones Europeas*, 1983-2 ; „Raport al Comitetului *ad hoc* pentru afaceri instituționale adresat Consiliului European din 29.03.1985”, *Rev. de Instituciones Europeas*, 1985-3 ; „Proiectul de Tratat al UE”, art. 28, *Rev. de Instituciones Europeas*, 1984-2.

Westzucker", a decis : „Comisia are o libertate de apreciere importantă, care trebuie să se exercite în lumina obiectivelor de politică economică fixate prin Regulamentele Consiliului”¹. Iar în „Hotărârea Rey Soda” se afirmă : „conform economiei tratatului care conține acest percept, dar și conform exigențelor practicii, noțiunea de *executare* trebuie interpretată larg”, iar „Consiliul poate atribui Comisiei competențe de acțiune și apreciere chiar și în cazul PAC”². Interpretând art. 145.3 TCE, CJCE consideră că noțiunea de „executare” cuprindea „atât elaborarea de norme de aplicare, cât și aplicarea propriu-zisă a respectivelor norme, în toate cazurile particulare și prin actele cu aplicabilitate individuală”³. În fine, din art. 145 și 155.4 se deduce că atribuirea respectivelor competențe Comisiei de către Consiliu nu transformă Comisia într-o instituție subordonată administrativ acestuia. În consecință, Consiliul nu poate reveni asupra competențelor atribuite, iar Comisia păstrează aceeași poziție independentă în raport cu Consiliul și PE.

Comitologia

O altă chestiune care trebuie studiată atunci când vorbim despre delegarea de competențe Comisiei de către Consiliu este aceea a modalităților prin care se realizează delegarea. Consiliul are obligația juridică de a atribui Comisiei competențe executive. Poate însă condiționa atribuirea de stabilirea modalităților prin care să se realizeze supravegherea sau urmărirea exercitării acestora. Aceste modalități trebuie să corespundă unor norme și principii aprobate prin unanimitate, să fi fost propuse de către Comisie și să obțină Aviz de la PE. Respectivale modalități au fost aprobate prin Directiva cunoscută sub numele de „Comitologia”, din 13 iulie 1987⁴. Practic, supravegherea se realizează prin comitete interguvernamentale (de avizare, gestiune, reglementare sau salvagardare), cărora le este, într-un fel, subordonat chiar exercițiul competenței atribuite. În practică, ori de câte ori Consiliul atribuie competențe Comisiei, trebuie să aleagă procedura de monitorizare sau tipul de comitet potrivit respectivei competențe și conform Directivei „Comitologia” (Nicoll, 1987; Reich, 1990). Consiliul poate alege doar dintre aceste proceduri și nu poate inventa altele. Comitetele sunt alcătuite întotdeauna din reprezentanții statelor membre. În privința deciziei, funcționează ponderarea de voturi conform regulilor generale ale Consiliului (art. 148 TCE), iar președinția este asigurată de un funcționar al Comisiei. Având patru tipuri de proceduri, avem patru tipuri de comitete :

- consultativ ;
- de gestiune ;
- de reglementare ;
- de salvagardare.

Comitetul consultativ sau procedura I

Reprezintă o procedură mai simplă și respectuoasă față de puterile atribuite Comisiei, iar conform AUE trebuie utilizată cu preferință.

1. CJCE, „Hotărârea din 14.03.1973, Westzucker”, 52/72.
2. CJCE, „Hotărârea din 30.10.1975, Rey Soda”, 23/75.
3. CJCE, „Hotărârea din 24.10.1989, Comisia vs Consiliu”, 16/88.
4. Consiliu, „Directiva Comitologia”, DOCE, L197/18.07.1987.

Comisia supune propunerea sa avizului comitetului și trebuie să țină cont, în cea mai mare măsură posibilă, de acesta.

Comitetul de gestiune sau procedura II

Reprezintă o procedură asemănătoare, dar avizul comitetului trebuie obținut prin majoritate calificată (art. 148.2 TCE).

Dacă avizul nu este favorabil, există două variante :

- Comisia îl poate pune în vigoare, dar Consiliul îi poate revoca punerea în vigoare în termen de o lună¹ ;
- Comisia amână intrarea în vigoare până când Consiliul, în termen de trei luni, adoptă o decizie. Dacă se depășește termenul de trei luni și Consiliul nu a adoptat o decizie, Comisia poate adopta măsura.

Comitetul de reglementare sau procedura III

Conform acestuia, Comisia poate adopta un act atunci când are avizul favorabil al comitetului.

Aceste trei tipuri de comitete existau în practică încă înainte de 1987², dar ele intră în acțiune cu o forță sporită abia după acest an. Cum se poate observa, Consiliul își rezervă ultimul cuvânt în procedurile II și III, dar mai ales în procedura III, caz în care, dacă Consiliul nu ajunge la un acord asupra unei alternative care să-i permită recuperarea competențelor, poate bloca competența atribuită Comisiei sau poate împiedica măsurile de aplicare propuse de către Comisie. Altfel spus, nici nu decide, dar nici nu permite altuia – Comisiei – să decidă.

Comitetul de salvagardare sau procedura IV

În fine, a patra procedură se referă la salvagardare și precizează că, în cazul în care Consiliul decide să atribuie asemenea competențe Comisiei, aceasta le poate exercita, fiind obligată să le comunice și statelor membre. La rândul său, Consiliul poate să ia altă decizie, dar trebuie să o facă într-un termen determinat. Mai există și situația în care Consiliul nu ia o decizie, dar, dat fiind faptul că nu o confirmă nici pe cea a Comisiei, aceasta nu se poate aplica. Se petrece același lucru semnalat mai înainte : Consiliul nu ia o decizie, dar nici nu permite altcuiva să o facă.

Considerații finale

Din lectura art. 145 TCE, așa cum a fost el modificat de către AUE, nu se poate deduce dotarea Comisiei cu o putere generală executivă în privința actelor Consiliului, așa cum se întâmplă cu un guvern național care, prin definiție, este executivul general. Altfel spus, în cazul UE, fiecare act normativ al Consiliului trebuie să prevadă expres delegarea către Comisie a punerii sale în aplicare, cât și modalitatea prin care se realizează. Cu toate acestea, se recunoaște Comisiei rolul de „executiv comunitar” și, cu unele excepții, Consiliul este obligat să-i delege aceste atribuții.

1. Procedura se utilizează în cazul comitetului de gestiune a PAC.
2. Sentința „Koster” confirmă acest lucru.

În plus, chiar dacă Consiliul poate condiționa competențele atribuite, adică poate să controleze aplicarea lor, nu poate viola statutul Comisiei și independența acesteia față de Consiliu. Cu toate acestea, Consiliul poate obstrucționa Comisia în exercitarea respectivelor competențe, chiar dacă nu le exercită nici el.

Tratatul de la Maastricht, adoptând noul regulament de Codecizie al art. 189B TCE, nu l-a coroborat cu art. 145.3 TCE, adică nu a stabilit nimic legat de participarea PE la comitetele interguvernamentale. Nici în sectoarele reglementate de art. 189B TCE, dar nici art. 145.3 TCE și nici Decizia de Comitologie nu prevăd participarea PE în respectivele comitete interguvernamentale și nici ca acestuia să-i fie notificate respectivele acte normative de atribuire a competențelor executive către Comisie. O asemenea lacună, care diminuează capacitatea reală de Codecizie a PE, a fost oarecum rezolvată prin adoptarea unei proceduri de „Modus vivendi”, aprobată de PE, Consiliu și Comisie, referitoare la modul de punere în aplicare a actelor adoptate conform procedurilor stabilite prin art. 189B TCE¹.

VIII.3.2.3. *Controlul îndeplinirii prevederilor dreptului comunitar.* *State și agenți privați*

Articolul 155.1 TCE atribuie Comisiei sarcina supravegherii îndeplinirii dispozițiilor tratatelor și a dreptului secundar. Comisia nu are dreptul exclusiv de control, având însă o misiune diferită și față de Curtea de Justiție – care controlează aplicarea corectă a tratatelor sub aspect juridic – și față de Curtea de Conturi – căreia îi revine controlul financiar –, dar și față de PE – căruia îi revine controlul, sub aspect politic – și, în fine, în raport cu statele membre care urmăresc acest proces din punctul lor de vedere.

Pentru a putea îndeplini această competență, Comisia are mijloace specifice atât în ceea ce privește infrastructura administrativă, dar și instrumentele juridice care-i permit să cunoască și să ceară, în consecință, aplicarea normelor comunitare. Această misiune a Comisiei presupune multă muncă, informație, monitorizare, diplomatie și fermitate, responsabilitate și flexibilitate, prudență și curaj, atunci când se cere respectarea dreptului comunitar, mai ales că, uneori, „infractorii” sunt chiar statele membre.

Controlul statelor membre

Fundamentul juridic al acestei competențe îl constituie art. 155.1 TCE și art. 155.5 TCE care stabilesc faptul că statele membre se angajează să sprijine Comisia în îndeplinirea misiunii sale. În afara acestor precepte recunoscute de CJCE ca bază a dreptului Comisiei de a fi informată de către statele membre, alte dispoziții ale tratatelor reclamau și ele, pentru cazuri concrete, obligația statelor membre de a informa Comisia asupra mișcărilor de capital (art. 72 TCE), ajutoarelor de stat (art. 93 TCE), liberei concurențe (art. 67 TCEEA), evaluării reziduurilor nucleare (art. 37 TCEEA), acordurilor internaționale (art. 103 TCEEA).

1. PE, Consiliu, Comisie, „Modus vivendi aprobat de PE, Consiliu și Comisie referitor la modul de executare a actelor adoptate conform procedurilor stabilite prin art. 189B TCE”, JOCE, C102/04.04.1996.

În plus, o serie de dispoziții ale dreptului secundar – în special directivele – impun statelor membre să notifice Comisiei măsurile legislative și administrative adoptate sau care urmează a fi adoptate în vederea alinierii la normele comunitare în chestiune.

Prin „Hotărârea *Comisia vs Olanda*”, Curtea de Justiție a decis că „informarea pe care statele membre sunt obligate să o adreseze Comisiei trebuie să fie clară și precisă. Trebuie să indice, fără ambiguitate, care sunt măsurile administrative și legislative prin care respectivul stat consideră că a îndeplinit obligațiile pe care i le impuneau o directivă”. Pe baza acestei informări, Comisia poate verifica dacă statul membru a aplicat respectiva directivă în mod real și complet. Dacă statul membru nu pune la dispoziție informația sau dacă aceasta este confuză și imprecisă, simpla neîndeplinire a obligației de a informa corect și exact poate justifica deschiderea procedurii de constatare a unei infracțiuni, conform art. 169 TCE¹. Obligația de a informa Comisia are însă și o limită stabilită prin art. 223.1 TCE, care stipulează că nici un stat nu este obligat să ofere informații pe care le consideră esențiale pentru securitatea sa. În afara dreptului de a cere informații statelor membre, Comisia dispune de propriile mijloace pentru a obține informațiile necesare, apelând la informațiile conținute în denunțurile privitoare la iregularități comise de către state sau agenți privați. Reclamațiile se înregistrează în „Registrul de Reclamații” de către Secretariatul General al Comisiei. Mijloacele juridice de care Comisia dispune pentru a determina statele să acționeze conform normelor comunitare sunt :

- organizarea de reuniuni și contacte oficiale cu administrațiile vizate în scopul avertizării asupra eventualelor ilegalități și al prevenirii acestora ;
- adoptarea de Recomandări sau Avize formale adresate statelor (cu referire la orice sector) (art. 155.2 TCE și 118.2 TCEEA) ;
- adoptarea de Decizii în anumite sectoare (ajutoare de stat în transporturi [art. 80.2 TCE] sau ajutoare de stat în general [art. 93.2 TCE]) sau de Decizii și Directive în altele (ajutoare pentru entități publice [art. 90.3 TCE], impozite pe cifra de afaceri [art. 97 TCE]) ;
- inițierea formală a procedurii prin care un stat membru este reclamat CJCE pentru neîndeplinirea unui act normativ sau pentru constatarea unei infracțiuni (art. 169 TCE și art. 141 TCEEA).

Aceste proceduri se desfășoară în două faze :

- administrativă sau de precontencios ;
- contencios în fața CJCE.

În cazul în care Comisia nu inițiază o asemenea procedură, nu înseamnă că „trece cu vederea” abaterea sau că-i permite statului membru să nu îndeplinească normele comunitare, ci doar că îi permite să își corecteze comportamentul.

Dacă are informații că a fost încălcat dreptul comunitar, Comisia se adresează statului membru printr-o scrisoare în care explică problema, face Recomandări și dă statului un termen până la care să îndeplinească obligațiile ce-i revin și să răspundă la scrisoare,

1. CJCE, „Hotărârea din 25.05.1982, *Comisia vs Olanda*”, 97/81. Asupra obligației statelor de a informa Comisia există și alte decizii ale CJCE, precum : Hotărârile nr. 118/95, „*Comisia vs Italia*” (în care se constată infracțiunea Italiei în refuzul său de a furniza informații asupra unor agenți economici publici) sau 113/86, „*Comisia vs Italia*” (deoarece nu a comunicat datele statistice asupra ouălor și păsărilor de curte) sau 272/88, „*Comisia vs Grecia*” (schimb reciproc de ulei de măsline), C65/91, „*Comisia vs Grecia*” (lista de importuri de chibrituri).

oferind – la rândul său – explicații asupra comportamentului, cât și asupra măsurilor pe care intenționează să le adopte în vederea îndeplinirii obligațiilor. În opinia CJCE, finalitatea scrisorii Comisiei o constituie înțelegerea, de către statul membru, a faptului că este invitat să pregătească prin explicațiile furnizate elementele eventualei pledoarii de apărare în fața CJCE. De aceea, în scrisoarea sa, Comisia trebuie să prezinte explicit ce infracțiuni i se impută statului membru, orice infracțiune vizavi de obligațiile derivate din tratate putând constitui obiectul acestei proceduri.

Dacă statul membru nu răspunde scrisorii sau dacă explicațiile sale nu satisfac Comisia iar infracțiunea continuă, atunci aceasta emite un Aviz motivat, prin care somează statul infractor să pună capăt originii infracțiunii, într-un termen bine determinat. Acest Aviz trebuie să se refere la aceleași puncte pe care le conținea scrisoarea adresată statului și să aibă în vedere, dacă este cazul, răspunsul acestuia. Orice referire la alte subiecte decât cele descrise anterior anulează valabilitatea Avizului¹. Avizul trebuie să ia în considerare și să răspundă argumentelor statului, astfel încât acesta să cunoască noile obiecții ale Comisiei la argumentele sale inițiale și să poată acționa în cunoștință de cauză. În cazul în care Comisia nu procedează în acest fel, atunci când se ajunge la contencios, poate avea probleme².

Prin aceste două proceduri (Scrisoarea și Avizul motivat) se dorește, pe de o parte, să se ofere statului ocazia de a-și justifica poziția prin formularea argumentelor pe care le consideră pertinente și, pe de altă parte, să i se permită conformarea voluntară la exigențele tratatelor, evitând astfel faza următoare, cea a contenciosului. Dacă nu se întâmplă acest lucru, prin conținutul său, avizul definește obiectul litigiului³.

Așa cum se poate constata, Avizul motivat este deosebit de important deoarece :

- pe de o parte, predefinește obiectul eventualului litigiu ;
- pe de altă parte, dacă – la aducerea litigiului în fața CJCE – se modifică reclamația, CJCE nu poate admite respectiva solicitare a Comisiei⁴.

Atât scrisoarea, cât și Avizul motivat trebuie să conțină toate argumentele legale prezente în dreptul comunitar și să exprime coerent motivele pentru care Comisia a ajuns la concluzia încălcării acestuia. Odată încheiată etapa stabilită de Comisie pentru reconsiderarea voluntară de către statul membru a poziției sale, aceasta poate aduce în fața CJCE statul respectiv și poate începe procedura de neîndeplinire (art. 169 TCE, 88 TCECA și 141 TCEEA). CJCE a confirmat că, dacă un stat nu se conformează Avizului, Comisia are „dreptul, dar nu și obligația, de a-l aduce în fața sa”⁵. Faptul că „nu are obligația de a-l aduce în fața CJCE” nu înseamnă decât că poate încerca să rezolve problema fără a recurge la aducerea statului în fața CJCE. Și încă ceva : doar Comisia poate aduce un stat membru în fața CJCE, nu și agenții privați din statele membre, chiar dacă aceștia consideră ca statele din care fac parte nu și-au îndeplinit obligațiile pe care le au ca state membre. Într-o asemenea situație, agenții privați trebuie să-și facă aliați printre acei subiecți de drept care pot aduce statele membre în fața CJCE.

1. CJCE, „Hotărârea din 11.07.1984, Comisia vs Italia”, 51/83

2. CJCE, „Hotărârea din 11.07.1995, Comisia vs Spania”, C266/94.

3. CJCE, „Hotărârile din 27.05.1981, Essevi și Salengo”, 142 și 143/80 ; „Hotărârea din 02.02.1988, Comisia vs Belgia”, 293/85 ; „Hotărârea din 11.07.1995, Comisia vs Spania”, C266/94.

4. CJCE, „Hotărârea din 07.02.1984, Comisia vs Italia”, 166/82.

5. CJCE, „Hotărârea din 14.02.1989, Star Fruit Company”, 247/87.

Comisia are misiunea de a veghea din oficiu ca statele membre să aplice tratatele și dreptul secundar și, în acest scop, să ia măsuri pentru a pune capăt eventualelor încălcări ale acestora¹.

Controlul agenților privați

Puterea de investigare și control a Comisiei se poate exercita și asupra agenților privați, în principal agenți economici cu sediul în CE. Baza juridică o constituie art. 213 TCE și art. 187 TCEEA, dar în exercitarea acestui drept Comisia se bazează și pe dispoziții particulare legate de sectoarele energetic, transporturi, concurență sau pe cele referitoare la producție, adică sectoarele în care are putere de intervenție directă.

Comisia poate cere date statistice și alte informații pe care le consideră necesare, poate avertiza agentul privat asupra situației sale și îi poate cere să renunțe la iregularitatea constatată, iar dacă este cazul, poate începe sancționarea acestuia, incluzând aici amendarea cu sume foarte mari. În general, se sancționează neîndeplinirea normelor de concurență (art. 85-87 TCE și Regulamentul 17/62), dar și a normelor din alte sectoare (art. 36, 47.3, 50.3, 54.6, 58.4, 59.7, 64, 65.5, 66.6, 91 TCECA, art. 83 TCEEA).

VIII.3.2.4. *Clauzele de salvagardare. Derogare temporară de la normele comunitare vs măsură punitivă*

Gestiunea clauzelor de salvagardare este situată între competența decizională și cea de gardian al tratatelor. Datorită independenței și obiectivității sale, Comisia poate să fie instituția căreia i se atribuie această capacitate de a autoriza și controla aplicarea clauzelor de salvagardare. Tratatul prevăd respectarea dispozițiilor lor, dar permit și o anumită flexibilitate în fața unor circumstanțe neprevăzute și grave pentru state. În aceste cazuri particulare, tratatele stabilesc posibilitatea adoptării de măsuri derogatorii temporale, decizie care nu poate fi luată unilateral de către statul afectat, ci trebuie să existe o instituție care să o autorizeze și să execute controlul asupra sa, iar această instituție este Comisia Europeană. Clauza de salvagardare se poate aplica împotriva unui stat care nu a îndeplinit un angajament sau o prevedere de tratat, dar și în favoarea unui stat în cazul unor situații grave care nu îi permit îndeplinirea obligațiilor sau a prevederilor tratatelor. În acest ultim caz, statul afectat poate solicita măsura de salvagardare, iar Comisia decide dacă se aprobă solicitarea, cât timp și în ce condiții. În plus, Comisia trebuie să se asigure că respectiva măsură derogatorie va perturba cât mai puțin piața internă.

Clauza poate fi invocată direct de către Comisie și aplicată pentru neîndeplinirea unor obligații asumate², dar și pentru apariția într-un stat membru a unor evenimente neprevăzute care afectează alte state membre³.

1. CJCE, „Hotărârea din 11.08.1995, Comisia vs Germania”, C143/92.

2. Este și cazul României, amenințată cu activarea clauzei de salvagardare pe Justiție din cauza întârzierilor în reforma acesteia, în special în lupta împotriva mării corupții, dar și în Agricultură pentru întârzieri în funcționarea APIA.

3. De exemplu, „vaca nebună” și aplicarea clauzei de salvagardare la carnea de vită pentru Marea Britanie sau gripa aviară și activarea clauzei la carnea de pui din România.

Situațiile prevăzute în tratate pentru activarea clauzei de salvagardare sunt:

- perioadele tranzitorii care apar după fiecare extindere a UE și în legătură cu toate problemele derivate din aplicarea lor¹;
- *dumping-ul* (art. 91 TCE);
- traficul comercial (art. 115 TCE).

VIII.3.2.5. *Responsabilitatea politică a Comisiei*

Având în vedere că tratatele acordă Comisiei inițiativa acțiunii normative, gestiunea și controlul îndeplinirii dreptului comunitar, pare logic ca tot Comisia să fie cea care răspunde în fața PE pentru acestea.

De aceea, Comisia trebuie să prezinte anual în fața PE un raport general asupra activității Comunităților, raport ce prilejuiește, de fiecare dată, o importantă dezbateră (art. 156 TCE, 125 TCEEA). De asemenea, se prezintă anual rapoarte asupra situației sociale, politicii agricole comune, concurenței. În plus, membrii PE pot adresa în orice moment interpelări verbale sau scrise membrilor Comisiei (art. 140 TCE), iar PE poate aproba, de asemenea, în orice moment, o moțiune de cenzură și demite Comisia (art. 144 TCE). Până la înlocuirea sa cu o nouă Comisie, cea demisă asigură îndeplinirea activității curente, la fel ca în cazul unui guvern.

VIII.3.3. *Competențele Comisiei în conformitate cu locul ocupat în sistemul instituțional*

VIII.3.3.1. *Îndeplinirea obiectivelor Tratatelor Constitutive*

La fel ca în cazul Consiliului, Tratatul de Fuziune a transformat cele trei Comisii (Înaltă Autoritate [CECO/CECA], Comisia CEE și Comisia CEEA) într-o Comisie Unică (cea a Comunităților Europene). Așa cum am mai arătat, cele trei Comunități Europene nu au fost unificate cu aceeași ocazie, chiar dacă această posibilitate era prevăzută în art. 32 al Tratatului de Fuziune. De aici se deduce că, la fel ca în cazul Consiliului, competențele Comisiei nu sunt aceleași atunci când acționează în cadrul diferit al fiecăruia dintre cele trei tratate. Concret, competențele Comisiei sunt similare în cazul CEE și CEEA, fiind însă mult mai ample și diferite în cazul CECO/CECA.

Competențele generale ale Comisiei Comunităților Europene sunt reglementate prin art. 155 TCE, unde se precizează: „Comisia veghează la aplicarea corectă a tratatelor și a dreptului comunitar, participă la elaborarea actelor normative ale Consiliului, adoptă Recomandări și Avize”. La rândul său, art. 189 recunoaște competența Comisiei în adoptarea de Regulamente și Directive, în luarea de decizii, cât și în formularea de Recomandări și emiterea de Avize.

Altfel spus, Comisia are competențe atât în privința actelor normative angajante (Regulamente, Directive și Decizii), cât și neangajante (Recomandări și Avize).

În ceea ce privește competențele Comisiei, art. 155 pare a indica faptul că acestea se referă la „garantarea funcționării și dezvoltării pieței comune”, adică doar la unul dintre

1. Apare descrisă în Tratatul de Aderare la UE.

cele trei instrumente ale CE (celelalte două fiind UEM și realizarea de politici și Acțiuni Comune)¹. Să explicăm pe larg acest aparent paradox:

- așa cum am văzut, art. 145 TCE stabilea ca misiune generică a Consiliului garantarea realizării obiectivelor tratatului, iar art. 155 stabilea ca obiectiv al Comisiei garantarea și dezvoltarea pieței interne. Altfel spus, Comisia apare ca având doar un rol instrumental – chiar dacă de mare importanță –, deoarece piața internă reprezintă doar o parte a CE²;
- această referire la competențele explicite și directe ale Comisiei asupra a tot ceea ce înseamnă „dezvoltarea și garantarea pieței interne” lasă să se înțeleagă că nu ar avea competențe în alte sectoare, cum ar fi UEM sau politici și Acțiuni Comune, ceea ce este fals, pentru că însuși TCE atribuie Comisiei competențe în aceste ultime două sectoare;
- astfel, art. 6 TCE se referă la faptul că statele membre vor coordona politicile lor economice în strictă colaborare cu toate „instituțiile comunitare”, nu numai cu Consiliul, ceea ce, implicit, presupune competențe și pentru Comisie;
- la rândul său, art. 103 semnalează că statele membre trebuie să se consulte cu Comisia, căreia îi revine – în cazul politicilor – sarcina elaborării propunerilor de acte normative ce urmează a fi adoptate de către Consiliu;
- în fine, art. 109.1 recunoaște Comisiei competențe în formularea de Recomandări Consiliului, în vederea stabilirii de acorduri referitoare la sistemul de schimb al ECU față de monedele necomunitare.

Dacă în ceea ce privește UEM sau acțiunile și politicile comune, competențele Comisiei nu sunt numeroase și, în plus, mai degrabă implicite, în cazul Pieței Comune acestea sunt explicite și mult mai numeroase. În aceste cazuri, Comisia poate emite Recomandări, Decizii și Directive, așa cum rezultă din art. 13, 22 și 26 TCE.

În cazul TCEEA, Comisia are recunoscute competențe importante, dar „instrumentale”. Art. 124 atribuie însă Comisiei și competențe materiale³ și formale⁴. În plus, art. 161 recunoaște capacitatea Comisiei de a emite acte normative angajante, precum Regulamente, Directive și Decizii. La fel ca în cazul CEE, și aici competențele au o conotație sectorială, referindu-se la „garantarea dezvoltării energiei nucleare a Comunității”, și nu la obiectivul general al CEEA – ridicarea nivelului de trai în statele membre și dezvoltarea schimburilor reciproce cu celelalte state (art. 1 TCEEA). Comisia apare deci ca un „instrument” în vederea realizării unuia dintre obiectivele CEEA, dar nu a CEEA în ansamblul ei.

1. Ulterior, art. 2 semnală doar două mijloace de atingere a obiectivelor CEE: stabilirea unei piețe comune și apropierea progresivă a politicilor economice ale statelor membre. Art. G2 TUE a modificat redactarea art. 2 semnalând din nou trei mijloace de atingere a obiectivelor CE: stabilirea pieței comune, UEM și politicile și Acțiunile Comune în sectoarele la care face referire art. 3 (politici comerciale, transport, concurență, agricultură etc.).
2. Chiar dacă e vorba despre cea mai importantă parte în înțelegerea sa ca principal instrument al Comunităților Europene.
3. Să vegheze la aplicarea corectă a dreptului comunitar, să participe la elaborarea de acte normative ale Consiliului și Adunării.
4. Să formuleze Recomandări și să emită Avize.

În ceea ce privea CECO/CECA, Comisia avea mai multe competențe. Dacă în TCE și TCEEA Comisia veghea pentru dezvoltarea și funcționarea mijloacelor și a instrumentelor¹ necesare îndeplinirii obiectivelor generale ale respectivelor tratate, în cazul CECO/CECA (conform art. 8) Înalta Autoritate era însărcinată să asigure îndeplinirea obiectivelor generale fixate prin tratat. Articolele 14-15 stabileau că cea care adoptă actele normative angajante este Comisia, Consiliului CECO/CECA nerevenindu-i competențe importante în acest sens.

VIII.3.3.2. *Apărarea și impulsionearea dreptului comunitar*

Comisia trebuie să vegheze asupra corectei aplicări a dreptului comunitar, ea fiind (dacă nu singura) cea mai reprezentativă instituție comunitară abilitată cu urmărirea infracțiunilor comise, în acest sens, de către instituții, state membre sau entități private. Din acest motiv, Comisia a fost numită „apărătoarea Tratatelor”. Această misiune a Comisiei o regăsim în articolele 155 TCE și 124 TCEEA. În TCECA nu există un articol similar care să recunoască explicit această competență a Comisiei, chiar dacă de-a lungul TCECA apare recunoașterea capacității Comisiei de a apăra dreptul comunitar.

Articolele 169 TCE și 141 TCEEA recunosc capacitatea Comisiei de a sesiza Curtea de Justiție în cazul neîndeplinirii dreptului comunitar. În cazul TCECA, art. 88 recunoaște doar dreptul Comisiei de a constata neîndeplinirea dreptului comunitar².

Articolele 173 TCE și 146 TCEEA permit Comisiei să sesizeze violarea dreptului comunitar și chiar să propună anularea actelor Consiliului în două cazuri:

- când acesta nu are competență în emiterea respectivului act;
- când respectivul act nu este conform normelor comunitare.

Articolele 175 TCE și 148 TCEEA permit Comisiei să sesizeze Curtea de Justiție asupra inactivității și comportamentului pasiv al Consiliului, adică asupra faptului că acesta nu adoptă actele normative necesare atingerii obiectivelor tratatelor, activitate obligatorie pentru Consiliu, conform dreptului comunitar.

În cazul CECO/CECA, Comisia nu avea competențele descrise la art. 173 și 175 TCE și art. 146 și 148 TCEEA, lucru explicabil deoarece Comisia nu prea avea ce sancționa, dată fiind lipsa cvasitotală a competențelor Consiliului în CECO/CECA.

În cazul în care un stat membru denunță în fața Curții de Justiție un alt stat membru pentru neîndeplinirea obligațiilor comunitare, acesta trebuie, în prealabil, să informeze Comisia. Dacă consideră necesar aceasta poate totuși să sesizeze direct Curtea.

Comisia poate denunța neîndeplinirea obligațiilor rezultate din dreptul comunitar și în numele agenților privați – care nu se pot adresa direct Curții de Justiție –, dacă aceștia o sesizează, atât pentru cazul în care cei reclamați sunt state membre, cât și pentru cel în care e vorba de instituții comunitare.

Comisia se informează permanent asupra modului de îndeplinire a dreptului comunitar în statele membre, iar acestea sunt obligate să o informeze ori de câte ori modifică legislația internă în vederea aplicării normelor comunitare.

1. Piața comună, în cazul CEE, și energia nucleară, în cazul CEEA.

2. Atunci când se vorbește despre state membre, prin neîndeplinirea dreptului comunitar se înțelege, de obicei, neadaptarea legislației naționale la directivele comunitare sau neaplicarea normelor interne generate de adaptare.

Comisia are inițiativă în procesul de adoptare a actelor normative care formează dreptul comunitar. În mod normal, Comisia face propunerile de modificare sau elaborare de acte normative, Consiliul sau Consiliul împreună cu PE¹ aprobându-le. În cazul CECO/CECA, Comisia avea competențe proprii în adoptarea actelor normative.

Reamintim că dreptul comunitar, în dificilul său echilibru dintre dimensiunea internațională clasică și cea supranațională, a stabilit următoarea „regulă de joc” :

- Comisia elaborează actul normativ ;
- Consiliul sau Consiliul împreună cu PE se pronunță asupra acestuia ;
- în afara excepțiilor prevăzute explicit, Consiliul sau PE nu pot adopta acte normative dacă acestea nu au la bază o propunere a Comisiei.

Altfel spus, Comisia pune în mișcare întregul proces de adoptare a normelor comunitare, cu excepția cazurilor în care Consiliul și PE pot, așa cum am văzut, emite acte normative, fără ca acestea să aibă la bază propuneri ale Comisiei.

Mai mult decât atât, Comisia (art. 175 și 148 TCE și TCEEA) poate acționa asupra Consiliului sau PE, dacă acestea blochează inițiativele sale legislative și nu adoptă actele normative care li se propun.

Articolele 152 TCE, 122 TCEEA și 35-37 TCECA permit însă și altor instituții să sesizeze Curtea (în cazul CE și CEEA) sau să acționeze direct (în cazul CECO/CECA), dacă Comisia se dovedește inactivă și nu face propuneri normative așa cum prevăd tratatele.

VIII.3.3.3. *Competențele Comisiei în sfera legislativă*

Comisia are competențe în sectorul legislativ, adică în adoptarea actelor normative de caracter general, altfel spus, poate emite regulamente și directive.

Participarea Comisiei la puterea legislativă comunitară se realizează pe trei căi :

- Comisia are competențe în elaborarea propunerilor de acte normative, care apoi sunt aprobate de către Consiliu sau Consiliu împreună cu PE (conform art. 189B TCE, în forma în care a fost redactat în TUE) ;
- Comisia poate adopta regulamente (conform art. 189 TCE și 161 TCEEA) sau directive. Destinatarii regulamentelor sale sunt pluralități nedeterminate și nedeterminabile de subiecți, iar cei ai directivelor sunt statele membre. În cazul CECO/CECA, art. 14 TCECA recunoștea Comisiei competența de a adopta acte cu caracter general, adică Decizii generale și Recomandări generale². În privința directivelor, acestea erau adoptate de către Comisie, conform art. 13 TCE, iar scopul lor îl reprezenta îndeplinirea competențelor materiale pe care tratatul le recunoștea Comisiei³ ;
- participarea Comisiei la puterea legislativă comunitară se realizează și prin adoptarea regulamentelor de aplicare, adică a regulamentelor ce dezvoltă și concretizează

1. Așa cum arătam, art. 149 TCEE (redactat cu ocazia AUE) vorbea de Cooperarea Consiliu-PE în adoptarea actelor normative, iar art. 189 TCE (redactat cu ocazia TUE) vorbește de aprobarea în comun a unor norme de către Consiliu și PE.

2. Reamintim că acestea reprezentau, în cazul CECO/CECA, ceea ce reprezintă, în cazul CEE și CEEA, Regulamentele și Recomandările.

3. În afara capacității acesteia, deja amintite, de a emite regulamente și directive, conform art. 189 TCE și 161 TCEEA.

regulamentele de bază ale Consiliului care, la rândul lor, dezvoltă și concretizează dreptul primar. Este vorba despre competența prevăzută la art. 145 TCE prin care Consiliul poate atribui Comisiei executarea actelor normative pe care acesta le adoptă. Regulamentele de aplicare pot fi elaborate direct de Consiliu sau pot fi elaborate de Comisie.

VIII.3.3.4. *Competențele executive ale Comisiei*

Comisia are competențe și în ceea ce privește puterea executivă comunitară (Ehlermann, 1988 ; Pescatore, 1987), adică în adoptarea actelor administrative concrete prin care se aplică dreptul primar și secundar.

În mod normal, aplicarea dreptului comunitar corespunde administrațiilor statelor membre. În anume cazuri, instituțiile comunitare pot fi cele care elaborează normele administrative concrete de aplicare ale dreptului primar sau derivat, fie că este vorba despre state, fie despre celelalte instituții comunitare. În aproape toate situațiile în care o instituție comunitară este chemată să facă acest lucru, această instituție este Comisia. În aceste cazuri, Comisia emite decizii pentru CEE și CEEA (art. 189 TCE și 161 art. TCEEA) sau decizii particulare (art. 14 TCECA) pentru CECO/CECA. Comisia are competență în emiterea unor astfel de acte normative dacă există referiri explicite în acest sens sau în cazul în care Consiliul, conform art. 145 TCE, delegă această competență Comisiei¹.

În practică, aplicarea administrativă a actelor normative comunitare corespunde, dacă nu administrațiilor statelor membre, Comisiei. Există motive practice care recomandă o asemenea soluție (în afara celor doctrinare, deja expuse): existența, la nivelul Comisiei, a unui aparat administrativ mult superior Consiliului și caracterul permanent al acestuia².

Comisia are deci competențe executive datorită caracterului permanent și resurselor materiale și umane proprii.

VIII.3.3.5. *Competențele bugetare ale Comisiei*

Comisia nu are doar competențe formale – cu alte cuvinte, capacitatea de a adopta acte normative, propuneri de acte normative etc. –, ci și materiale – de exemplu, financiare – pentru a căror îndeplinire face propuneri de acte normative sau le execută, prin decizii administrative concrete, pe cele aprobate de alte instituții.

Comisia este competentă, conform art. 78 TCECA, 203 TCE și 177 TCEEA, să prezinte – spre aprobare – Consiliului Anteproiectul de buget. Data limită până la care Comisia trebuie să o facă este 1 septembrie, ceea ce înseamnă că fiecare instituție trebuie să elaboreze și să predea Comisiei, înainte de 1 iulie, situația cheltuielilor prevăzute a se efectua în anul următor. Odată aprobat bugetul de către Consiliu și PE, Comisia, conform art. 78, 205 și 179 TCECA, TCE și TCEEA, este responsabilă pentru execuția acestuia.

1. Art. 155 semnalează între competențele Comisiei executarea normelor Consiliului. În mod special, competențele Comisiei cresc în cazul Politicii Agricole Comune.

2. După cum știm, Consiliul – deși permanent – se reunește doar în sesiuni, iar COREPER-ul – deși permanent – se ocupă, în principal, cu pregătirea sesiunilor Consiliului.

În plus, conform art. 203.9 TCE și art. 177.9 TCEEA, Comisia stabilește rata maximă de creștere a CNO, adică creșterea maximă a cheltuielilor care nu sunt impuse de aplicarea și dezvoltarea dreptului comunitar. Această creștere maximă se calculează de către Comisie în funcție de evoluția PIB-ului comunitar de-a lungul anului anterior. Creșterea avută în vedere se comunică, de către Comisie, instituțiilor comunitare înainte de 1 mai, pentru ca acestea să o aibă în vedere la calcularea cheltuielilor pentru următorul an.

În fine, conform art. 78.5, 205 și 179bis TCECA, TCE și TCEEA, Comisia trebuie să prezinte Consiliului și PE „Darea de seamă asupra exercițiului financiar încheiat”, cât și o „Balanță financiară” cuprinzând activul și pasivul Comunităților Europene.

VIII.3.3.6. *Competențele internaționale ale Comisiei*

Comisia are competențe formale în ceea ce privește relațiile internaționale (Casanovas y La Rosa, 1995): face propuneri care, ulterior, pot deveni acte normative. În plus, Comisia are rolul de reprezentare a Comunităților Europene în fața statelor membre, a statelor terțe și a organizațiilor internaționale.

Conform art. 211 TCE și art. 185 TCEEA, Comisia reprezintă Comunitățile Europene în fiecare stat membru. Art. 229 TCE recunoaște Comisiei competențe în stabilirea relațiilor Comunităților Europene cu ONU, cu organismele acestora și Organizația Mondială a Comerțului/Acordul General de Taxe și Comerț (OMC/GATT), cât și cu toate organizațiile internaționale. În fine, art. 199 TCEEA recunoaște Comisiei aceleași competențe, iar art. 93 TCECO/TCECA prevedea aceleași competențe, limitându-le însă la ONU și OECE (OCED, acum).

În afara acestei competențe de reprezentare externă, Comisia – conform art. 228 TCE – recomandă Consiliului realizarea de acorduri cu state terțe sau organizații internaționale. Odată aprobată de către Consiliu începerea negocierilor, Comisia le duce la bun sfârșit¹. La încheierea negocierilor, Comisia face propunerea de acord pe care Consiliul o aprobă prin majoritate calificată sau unanimitate și cu Avizul prealabil al PE. Chiar în cazul în care Comisia nu semnează acordurile internaționale ale Comunităților Europene, rolul ei este important deoarece:

- semnatul (Consiliul) se pronunță asupra unei propuneri de acord făcute de către Comisie;
- negocierile care duc la acord sunt coordonate de Comisie.

În cazul CEEA, Comisia poate, în unele situații, să negocieze și să încheie acorduri, cu acceptul prealabil al Consiliului, iar în altele să negocieze și să asigure consensul statelor membre, după care informează Consiliul asupra conținutului acestuia (art. 101 TCEEA).

În concluzie, Comisia și Consiliul au competență partajată/mixtă în reprezentarea externă a CE/UE față de state terțe și organizații internaționale (art. 230 TCE, 231 TCE, 200 TCEEA și 201 TCEEA).

1. În baza mandatului Consiliului și prin consultări cu comitetele speciale ale Consiliului, formate în acest scop.

VIII.4. Continuarea reformelor instituționale și decizionale

VIII.4.1. *Tratatul de la Amsterdam*

Componenta Comisiei¹ era problematică, la fel ponderarea votului în Consiliu, iar statele mari condiționau rezolvarea chestiunilor legate de Comisie de cea a numărului voturilor din Consiliu. Protocolul 11 (la care am făcut deja referire) dădea impresia rezolvării acestei chestiuni atunci când stabilea: „Comisia va cuprinde câte un membru din fiecare stat, atunci când se va realiza viitoarea extindere”².

Exista însă o condiție „suspensivă”, protocolul adăugând că respectiva prevedere se va aplica doar dacă până la acea dată se va fi modificat ponderarea voturilor în Consiliu într-o formă acceptabilă pentru acele state care renunțau la dreptul lor de a desemna doi comisari. Faptul că acest acord nu se realizase între „cei 15” recomanda continuarea eforturilor care să ducă la un „final fericit” în formula de „15”, deoarece rezolvarea respectivei probleme părea și mai dificilă într-o UE lărgită către țări mici și mijlocii, interesate, mai degrabă, de menținerea vechiului sistem care le avantaja. În plus, noile state mici și mijlocii ce urmau a se încorpora în UE nu aveau nici o „obligație morală” în acest sens față de cele mari, nefiind cele cărora li se făcuseră concesii prin deciziile din 1957.

Problema numărului membrilor Comisiei era deci și ea dificilă:

- pe de o parte, statele mici și mijlocii doreau o Comisie în care fiecare stat să aibă câte un reprezentant;
- statele mari, la rândul lor, afirmau că nu văd nici o rațiune pentru existența unei „distribuții naționale” a Comisiei, aceasta nefiind o instituție de reprezentare a intereselor statale. Acestea considerau că opțiunea reprezentării egale în Comisie a statelor membre era cea „necomunitară”, transformând Comisia dintr-o instituție comunitară independentă într-una interguvernamentală, greu de distins de actualul Consiliu.

În acest sens, reducerea numărului de comisari sub numărul de state membre se considera a fi cea mai comunitară soluție, acest fapt ar fi adus două avantaje:

- pe de o parte, se reducea numărul comisarilor, ceea ce făcea Comisia mai eficientă;
- pe de alta, era salvat principiul general conform căruia Comisia este o instituție de tip federal, și nu interguvernamental.

Între statele care apărau reducerea numărului de comisari se numărau Marea Britanie, Franța și Spania. Între cele care apărau teza menținerii unui comisar pentru fiecare țară se numărau Irlanda, Finlanda (care evoca și necesitatea unui referendum), Luxembourg, Portugalia, Grecia, Danemarca.

1. Union Européenne, „Traité Consolidés”, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1997, art. 202-210 (Consiliu) și 211-219 (Comisia).
 2. Încă o dovadă, dacă mai era nevoie, a faptului că nimic nu este întâmplător în doctrina și practica comunitară, ci doar rodul unor evoluții graduale. Mă refer, desigur, la formularea TUE adoptată la Nisa, care părea copiată din Tratatul de la Amsterdam.

Alt aspect referitor la Comisie era cel al democratizării numirii membrilor săi. Se poate afirma că nu au fost făcute suficiente progrese, având în vedere că, deși Comisia Europeană avea nevoie de votul de încredere al Parlamentului European, alegerea Președintelui Comisiei rămânea o competență a statelor membre, fiind decisă în Consiliul European¹.

La rândul ei, a fost întărită Președinția Comisiei :

- pe de o parte, prin recunoașterea dreptului președintelui de a-și alege membrii „guvernului comunitar” ;
- pe de alta, prin atribuirea unui drept special Președintelui Comisiei, acela de a propune orientările politice ale executivului pe care îl conducea.

Altfel spus, i se recunoștea Președintelui Comisiei capacitatea de coordonare tehnico-administrativă a Comisiei, cât și o anume autoritate, ambele necesare coerenței politice guvernului „tehnic” al UE.

De remarcat este faptul că, deși înainte de CIG '96 se anticipa o diminuare a puterilor Comisiei, acest lucru nu s-a întâmplat până la urmă², ceea ce a fost apreciat ca un succes al CIG '96 de către „aripa federalistă”.

VIII.4.2. *Tratatul de la Nisa*

VIII.4.2.1. *Considerații generale*

Din perspectiva unei creșteri substanțiale a numărului de membri ai UE, trebuiau păstrate, legitimitatea, colegialitatea și, în același timp, eficacitatea Comisiei, a cărei vocație a fost aceea de a reprezenta interesul general.

Aceasta însemna în primul rând garantarea dreptului „Comisiei la inițiativă, menținerea puterilor sale executive și a funcției sale de „garant al tratatelor”. Se considera că Președintele Comisiei trebuia desemnat de către Consiliul European și aprobat de către Parlament. Președintele Comisiei trebuia să joace un rol mai important în desemnarea Comisiei, pentru a se garanta astfel o eficientizare a muncii acesteia. În acest sens, Comisia devenea un „rezultat” al consultărilor dintre Președintele Comisiei și guvernele statelor membre. Toate aceste deziderate s-au realizat la Nisa, dar aceasta nu înseamnă și că toate problemele Comisiei fuseseră rezolvate.

În perspectiva creșterii spectaculoase a numărului de membri ai UE, se insista asupra reducerii numărului de comisari. Mai mult decât atât, se considera că, dincolo de un anumit număr de membri ai UE (cea mai vehiculată cifră era numărul comisarilor 20), va fi obligatorie reexaminarea compoziției și a structurii Comisiei.

În privința numărului maxim de comisari, Franța considera că, pe termen lung, nu ar trebui să existe mai mult de 10-12, Spania 10-15, iar Marea Britanie dorea doar ca numărul comisarilor să fie mai mic decât numărul statelor membre. În orice caz, statele mari considerau că trebuie să aibă permanent un comisar (în acest grup intrând și

1. În dorința de a legitima alegerea Președintelui Comisiei și chiar dacă, formal, PE nu avea competențe sub acest aspect, Prodi a avut și acceptul *de facto* al acestuia. Acesta a fost un exemplu de adaptare a „normei” la „realitate”, și nu invers.
2. Lăsând la o parte chestiunile legate de componență, organizare și protagonism, nici la Nisa nu au avut loc schimbări importante referitoare la Comisie.

Polonia). În acest scenariu, celelalte state urmau să-și „rotească” comisarii după criterii care urmau a fi stabilite ulterior: grupe regionale, liste, tragere la sorți etc.

Se avea în vedere chiar posibilitatea ca statele care renunță de bunăvoie la dreptul de a desemna un comisar de-a lungul unui mandat să fie „premiat” pentru „sacrificiul” făcut „spre binele Comunității”.

Problemele începeau însă când statele mari se refereau la Tratatul de la Amsterdam în sensul condiționării reformei Comisiei de cea a Consiliului. Altfel spus, doar o soluție satisfăcătoare a reponderării voturilor în Consiliu putea obliga aceste state să renunțe la unul dintre cei doi comisari la care aveau dreptul. În plus, era tot mai evident că stabilirea plafonului maxim de comisari la 20 și adoptarea unui nou sistem de desemnare a acestora (rotație, comisari principali și adjuncți etc.) nu puteau fi soluționate cu ocazia CIG 2000, amânându-se totul pentru noua Conferință Interguvernamentală din 2004 și pentru noua reformă a UE din 2004¹.

Ca o concluzie de etapă, putem spune că TUE-Nisa reconfirmă reformele Comisiei și modifică în mică măsură prevederile referitoare la aceasta.

VIII.4.2.2. *Dispoziții referitoare la Președinte și ceilalți membri ai Comisiei*

Consiliul, reunit în formatul de șefi de stat sau de guvern, desemna prin majoritate calificată personalitatea ce ar urma să fie numită Președinte al Comisiei. Această persoană era aprobată și de PE. Consiliul, prin majoritate calificată și de comun acord cu Președintele desemnat, aproba lista altor personalități care urmau să fie membri ai Comisiei, listă stabilită conform propunerilor făcute de către fiecare stat membru. Președintele și ceilalți membri ai Comisiei astfel desemnați se supuneau, în formatul de colegiu, aprobării PE. După aprobarea PE, Președintele și ceilalți membri ai Comisiei erau numiți de către Consiliu prin majoritate calificată (art. 214 TCE). Exceptând reînnoirile periodice sau decesul, funcțiile membrilor Comisiei încetau, individual, prin demisie voluntară sau din oficiu. Membrii demisionați sau decedați erau înlocuiți pe durata restantă a mandatului de un nou membru numit de către Consiliu prin majoritate calificată. Consiliul, prin unanimitate, putea decide ca înlocuirea să nu aibă loc. În caz de demisie, demisie din oficiu sau deces, Președintele era înlocuit pentru perioada rămasă din mandat. Procedura prevăzută la art. 214.2 era aplicabilă înlocuirii sale. Cu excepția cazului demisiei din oficiu, prevăzută la art. 216, membrii Comisiei rămăneau în funcție până când era posibilă înlocuirea lor sau Consiliul decidea să nu îi înlocuiască, situație în care Comisia funcționa cu mai puțini membri (art. 215 TCE).

VIII.4.2.3. *Organizarea Comisiei și întărirea puterilor Președintelui acesteia*

Comisia își îndeplinea misiunea în conformitate cu orientările politice definite de către Președinte, acesta decizând asupra organizării interne a Comisiei în scopul asigurării coerenței, eficacității și colegialității acțiunilor acesteia. Responsabilitățile Comisiei erau structurate și distribuite între membrii săi de către Președinte. Președintele putea

1. La vremea aceea nu-și imagina nimeni că va exista în 2007 „o reformă a reformei din 2004”.

modifica distribuția responsabilităților în cursul mandatului. Membrii Comisiei exercitau funcțiile care le erau atribuite de către Președinte, sub autoritatea acestuia. După aprobarea colegiului, Președintele numea vicepreședinții dintre membrii Comisiei. Un membru al Comisiei este obligat să-și prezinte demisia în cazul în care Președintele, după aprobarea colegiului, solicită formal aceasta (art. 217 TCE). În plus, la art. 219 TCE se elimină primul aliniat, iar aliniatele doi și trei se mențin ca și în TUE Amsterdam.

VIII.4.2.4. *Protocolul asupra extinderii UE (articolul 4)*

Începând cu 1 ianuarie 2005 și având efect odată cu intrarea în funcție a primei Comisii ulterioare acestei date, articolul 213, paragraful 1, al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene se modifică după cum urmează: membrii Comisiei sunt aleși în funcție de competența lor generală și oferă toate garanțiile de independență. Comisia cuprinde un membru provenind din fiecare stat. Numărul membrilor Comisiei poate fi modificat de către Consiliu prin unanimitate; atunci când Uniunea va avea 27 de state membre, articolul 213, paragraful 1, al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene se modifică după cum urmează:

- membrii Comisiei sunt aleși în funcție de competența lor și oferă toate garanțiile de independență;
- numărul membrilor Comisiei este inferior celui al statelor membre;
- membrii Comisiei sunt aleși conform unei rotiri echitabile ale cărei modalități se fixează de către Consiliu prin unanimitate;
- numărul membrilor Comisiei este fixat de către Consiliu prin unanimitate.

Această modificare este aplicabilă începând de la data intrării în funcțiune a primei Comisii posterioare datei aderării celui de-al 27-lea stat al Uniunii. După semnarea Tratatului de Aderare a celui de-al 27-lea stat membru al Uniunii, Consiliul stabilește prin unanimitate:

- numărul membrilor Comisiei;
- modalitățile echitabile de rotire, cu referire la ansamblul regulilor necesare stabilirii automate a compoziției colegiilor succesive pe baza următoarelor principii:
 - a) statele membre sunt tratate pe criterii de strictă egalitate în privința ordinii și a duratei prezenței lor în sânul Comisiei; în consecință, ecartul între numărul total de mandate deținute de două state membre nu trebuie să fie niciodată superior unui an;
 - b) sub rezerva respectării punctului a), fiecare dintre colegiile succesive de comisari va fi astfel constituit încât să reflecte satisfăcător echilibrul demografic și geografic al ansamblului membrilor Uniunii;
- toate statele ce aderă la Uniune au dreptul de a avea, la momentul aderării, un membru în Comisie.

Capitolul IX

Curtea de Justiție

IX.1. Curtea de Justiție, parte a sistemului instituțional al Comunităților Europene

Curtea de Justiție a Comunităților Europene (TJCE) este instituția comunitară pe care Tratatul Constitutiv au însărcinat-o să vegheze asupra corectei interpretări și aplicări a dreptului comunitar. Acest lucru apare codificat în art. 164 TCE: „Curtea de Justiție va garanta respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea TCE”. Art. 136 al TCEEA stipulează, practic, același lucru. În fine, art. 31 TCECA face mai multe precizări: „Curtea de Justiție va garanta respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea Tratatului CECO/CECA și a regulamentelor acestuia”.

Chiar dacă absența din TCE și TCEEA a oricărei referiri explicite la competența Curții de Justiție asupra dreptului derivat poate părea intenționată – dat fiind faptul că TCECA, unde această prevedere apărea, este anterior TCE și TCEEA –, în practică se consideră implicită această competență, ea nefiind pusă la îndoială (Boulouis, 1984; Philip, 1983; Bebr, 1981; Louis, Waelbroeck, 1993). „Lectura” care se dă articolului 131 TCECA este că s-a dorit nu numai interpretarea și aplicarea de către Curtea de Justiție a TCECA (drept primar) și a oricăror norme ce l-ar modifica, dar s-a dorit și interpretarea și aplicarea oricărui act normativ adoptat de către instituțiile comunitare (drept derivat) în vederea îndeplinirii și dezvoltării respectivului tratat.

Faptul că, în principiu, Curtea de Justiție garantează respectarea dreptului primar și derivat nu înseamnă doar garantarea interpretării și aplicării acestuia de către instituțiile comunitare și statele membre, ci și că, uneori, Curtea de Justiție asigură corecta interpretare și aplicare a dreptului intern al statelor membre sau chiar a celui internațional.

În cazul celui internațional, se poate observa că articolele 228.6 și 234 TCE se referă la rolul Curții în observarea respectării, de către statele membre și instituțiile comunitare, a obligațiilor ce le revin din acordurile internaționale în care sunt angajate, pe de o parte, iar pe de alta, la rolul Curții în garantarea compatibilității dintre normele comunitare și eventualele convenții internaționale încheiate de un stat membru înainte de a adera la UE.

În ceea ce privește dreptul intern al statelor membre, Curtea de Justiție garantează că instituțiile comunitare urmăresc inclusiv modul de implementare a dreptului comunitar în cel intern. Probleme apar atunci când, din cauza diversității legislațiilor naționale, se produc aplicări diferite ale dreptului comunitar, Curtea trebuind să vegheze ca acest lucru să nu se întâmple.

Curtea de Justiție, asemenea celorlalte instituții, era comună celor trei Comunități, conform Convenției din 25 martie 1957 care stabilea că va exista o Curte unică pentru

CEE și CEEA și că, în plus, aceasta se va unifica cu aceea a CECO/CECA. Competențele Curții sunt, desigur, diferite în funcție de tratatul în cadrul căruia acționează. La fel ca în cazul celorlalte instituții, nici măcar Tratatul de Fuziune din 8 aprilie 1965 nu a schimbat această situație, unificarea Comunităților nepermițând unificarea competențelor, chiar dacă au fost unificate instituțiile.

Articolele 31 TCECA, 164 TCE și 136 TCEEA atribuie Curții funcția de garant al respectării tratatelor în aplicarea și interpretarea dreptului primar și derivat. Aceasta nu înseamnă că doar Curtea veghează ca instituțiile comunitare și statele membre să acționeze în acord cu dreptul comunitar (și, în unele cazuri, cu cel internațional și chiar intern). Chiar în cazul în care Curtea de Justiție ar fi fost singura care să vegheze asupra aplicării corecte și uniforme a dreptului comunitar, tot nu ar avea competență exclusivă în privința supravegherii aplicării acestuia¹. Trebuie însă precizat că, în cazul în care Comisia depistează o violare a dreptului comunitar, tot Curtea are competența de a declara formal dacă este sau nu vorba despre respectiva abatere.

În ceea ce privește competențele Curții în cadrul Uniunii Europene, acestea se limitează la garantarea respectării dreptului în interpretarea și aplicarea acelor articole prin care se modifică articolele din Tratatul Constitutiv ale CECO/CECA, CE și CEEA, ca și la interpretarea și aplicarea Convențiilor la care se referă art. K3, paragraful 2, litera c² și art. L-S³.

Mai trebuie spus că CJCE împarte exercitarea competențelor descrise mai sus cu Tribunalul de Primă Instanță (TPJ), dar și cu justiția statelor membre, chemată și ea să vegheze la aplicarea dreptului comunitar.

Curtea de Justiție și TPI au structuri juridice și administrative adecvate scopului pentru care au fost create, astfel încât să-și poată îndeplini funcțiile.

IX.2. Natura juridică

TPJ este puțin asemănător modelului oferit de dreptul național sau internațional.

Astfel :

- în mod tradițional, Curtea de Justiție a utilizat jurisdicția de unică instanță, situație care se menține, în general, chiar dacă există astăzi și Curtea de Primă Instanță⁴. Curtea de Justiție nu acționează deci ca o a doua instanță a acesteia, ci este vorba despre o repartizare a sectoarelor mai mult decât o ierarhizare;
- jurisdicția Curții este obligatorie și exclusivă⁵, spre deosebire de ceea ce se întâmplă în cazul tribunalelor internaționale;

1. După cum am văzut, Comisia este și ea competentă în supravegherea abaterilor de la aplicarea dreptului comunitar.
2. Convenții între statele membre ce regularizează temele la care se referă art. K1, precum politica de imigrare, azil, lupta împotriva traficului ilicit de droguri, fraudei internaționale etc.
3. Revizuirea Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene, admiterea de noi membri etc.
4. Creată prin „Decizia Consiliului din 24 octombrie 1998”, *JOCE/DOCE*, L319/24.11.1998.
5. În legătură cu o temă aflată în competența Curții de Justiție, asupra acesteia nu se pot pronunța nici tribunalele naționale, nici cele internaționale.

- spre deosebire de tribunalele internaționale, Curtea de Justiție este obligată să se pronunțe în legătură cu acele chestiuni care sunt de competența sa, fără a se putea prevala de eventualele lacune din dreptul comunitar. Într-un asemenea caz, Curtea trebuie să se raporteze la principiile generale de drept;
- dacă în cazul tribunalelor internaționale subiectul de drept este statul, în cazul Curții de Justiție pot exista și alți subiecți de drept;
- deciziile Curții de Justiție sunt executorii în teritoriul statelor membre, conform articolelor 44 și 92 TCECA, 187 și 192 TCE și 159, 164 TCEEA;
- jurisdicția Curții este una specială, având competențe doar asupra temelor regularizate de dreptul comunitar. Existența unor tratate diferite și a unor Comunități diferite, având obiective diferite, face ca și jurisdicția Curții să fie specifică, cea de caracter „mai general” fiind a CEE¹.

Revenind la întrebarea inițială referitoare la tipul de tribunal (național sau internațional) de care Curtea de Justiție ar fi mai apropiată sub aspectul caracteristicilor, există două puncte de vedere:

- cei care o situează în rândurile tribunalelor internaționale, considerând Comunitățile Europene organizații internaționale clasice și dreptul comunitar drept internațional²;
- cei care aseamănă Curtea cu un tribunal național sau cu o curte constituțională³.

Curtea de Justiție a Comunităților: are 27 de judecători (unul din fiecare stat membru), dintre care se alege un Președinte, precum și opt avocați generali.

Curtea funcționează în plen și are cinci complete de judecată de trei sau cinci judecători.

Tribunalul de Primă Instanță:

- are 27 de judecători, dintre care se alege un Președinte;
- funcționează în plen și are cinci complete de judecată de trei sau cinci judecători.

IX.3. Componentă și statut

Vorbind despre componența Curții de Justiție, dreptul primar se referă la judecători, avocați generali și secretariatul curții. În practică, atunci când se vorbește despre compoziția Curții, referirile se fac doar la judecători, asistați de către avocați generali.

1. Dat fiind faptul că domeniul pe care îl regularizează poate fi cu greu interpretat ca fiind „sectorial”.
2. Acestora li se poate obiecta însă faptul că: deciziile Curții sunt obligatorii și executorii; jurisdicția sa acoperă și alți subiecți de drept decât statele; aproape niciodată statele membre nu se denunță între ele în fața Curții, ci în fața Comisiei (faptul că, apoi, aceasta recurge la Curte pentru a vedea dacă a fost violat sau nu dreptul comunitar este o altă chestiune); dar și că instituția Curții nu are caracter de instanță superioară în raport cu Tribunalul de Primă Instanță.
3. Lor li se poate obiecta faptul că aceasta, Curtea, nu numai că se pronunță asupra constituționalității normelor de drept comunitar, dar chiar oferă judecătorului național interpretarea corectă ce trebuie dată.

IX.3.1. Judecătorii

Cum spuneam, articolele 165 TCE, 32 TCECA și 137 TCEEA stabileau la 15 numărul judecătorilor¹. Aceleași articole ale tratatelor vorbeau despre posibilitatea Consiliului ca, prin unanimitate și la propunerea Curții, să poată decide modificarea numărului de judecători, schimbând, evident, conținutul paragrafelor 2 și 3 ale articolelor 32 TCECA, 165 TCE și 137 TCEEA, cât și al paragrafului 2 al articolelor 32.3 TCECA, 167 TCE și 139 TCEEA.

Acesta este unul dintre puținele cazuri în care Consiliul are posibilitatea de a interveni de unul singur în modificarea dreptului primar. Pentru a controla această posibilitate, s-a prevăzut ca, la propunerea Curții, Consiliul să poată adopta o asemenea decizie. În orice caz, așa cum am mai spus, este vorba despre o anomalie, deoarece, conform tratatelor, Comisia este cea care face propunerile de modificare în această situație.

Judecătorii nu sunt numiți de către Consiliu, ci de către statele membre care ajung la un acord în privința acestora. Așa cum s-a arătat și în cazul Comisiei, dată fiind independența instituțiilor comunitare, membrii Curții nu ar putea fi numiți de către Consiliu (o altă instituție), motiv pentru care sunt numiți de către reprezentanții guvernelor statelor membre.

Ca și comisarii, judecătorii nu numai că nu reprezintă nici un stat membru (cu atât mai puțin pe cel din care provin), dar trebuie să se bucure de deplină independență. Independența lor merge chiar mai departe de cea a comisarilor, dacă avem în vedere că nu există în tratate referiri la țările de origine, existând chiar posibilitatea, doctrinar, ca ei să provină din terțe țări (Waelbroek, 1983). În practică însă, există câte un judecător din fiecare țară membră.

La început, majoritatea cazurilor judecate de către Curte se tratau în plen (art. 165 TCE, 32 TCECA și 137 TCEEA), existând și posibilitatea organizării unor complete (instanțe) de trei sau cinci judecători². Noua redactare făcută de TUE articolelor 165 TCE, 32 TCECA și 137 TCEEA stabilește definitiv că, în afara temelor deja semnalate, nu există obligativitatea examinării altora în plenul Curții. De altfel, fără o simplificare a activității Curții având în vedere multiplicarea activității sale, am asista la o paralizare a acesteia. Tocmai de aceea, în practică plenul se reunește doar pentru acele aspecte asupra cărora nu se pot pronunța instanțele de trei sau cinci judecători. Compoziția instanțelor este publicată în *DOCE/JOCE*, iar Președintele Curții este cel care repartizează cauzele.

1. Număr ce a crescut, de altfel, progresiv, de la șapte la nouă (prin aderarea Danemarcei, Marii Britanii și Irlandei), apoi la 11 (prin aderarea Greciei), ulterior 13 (prin aderarea Spaniei și Portugaliei) și, în fine, 15 (prin aderarea Finlandei, Austriei și Suediei), iar acum este de 27, în urma aderărilor de la 1 mai 2004 și 1 ianuarie 2007.
2. Pentru diferite cauze, altele decât cele ale statelor sau instituțiilor comunitare sau altele decât cele prevăzute în art. 41 TCECA, 177 TCE și 150 TCEEA.

IX.3.2. *Avocații generali*

Curtea este asistată de avocați generali, ale căror funcții sunt stabilite de articolele 32bis TCECA, 166 TCE și 138 TCEEA¹.

Inițial au fost doi avocați generali, apoi numărul lor a crescut pe măsura aderării de noi state. La fel ca în cazul judecătorilor, Consiliul poate decide, la propunerea Curții, mărirea numărului avocaților generali, prin unanimitate și cu obligația de a face modificările necesare la art. 32.3 TCECA, 167 TCE și 139 TCEEA. Figura avocatului general nu are corespondent în dreptul național, ea apărând din dorința de a avea un jurist (care să nu fie membru al Curții și deci fără drept de vot) care să prezinte „Concluzia independentă asupra respectivei spețe”. De semnalat că disciplina Curții interzice judecătorilor care nu sunt de acord cu sentința adoptată să exprime public eventualele nemulțumiri față de aceasta. Concluziile avocatului general se publică împreună cu sentința (Gori, 1977 ; Garcia de Enterria, Gonzalez Campos, 1986).

Dintre avocații generali, în fiecare an se alege unul ca *prim avocat general*, sarcina lui fiind aceea de a distribui avocaților generali temele asupra cărora se vor pronunța.

Avocații generali nu reprezintă statele membre, putând avea orice naționalitate. În practică însă, posturile se repartizează între statele membre.

IX.3.3. *Statutul judecătorilor și avocaților generali*

Nu există condiții speciale pentru a fi judecător sau avocat general al Curții de Justiție, art. 32.3 TCECA, 167 TCE și 139 TCEEA stabilind doar criteriile profesionale. În practică, mulți dintre aceștia provin din sfera politică, fiind foști miniștri sau parlamentari (Rasmussen, 1984).

Judecătorii și avocații generali trebuie să fie independenți față de instituțiile comunitare și statele membre. În plus, atâta vreme cât sunt în aceste funcții nu pot exercita nici o altă funcție publică sau desfășura activități private. În plus, li se asigură inamovibilitatea. Pot fi eliberați de către Curte din respectivele funcții doar prin unanimitate. Beneficiază de imunitate pentru deciziile luate în timpul mandatului, imunitate ce poate fi retrasă doar prin majoritatea absolută a Curții (Albert, 1986).

Judecătorii și avocații generali sunt numiți pe șase ani, la fiecare trei ani realizându-se o reînnoire. Și unii și ceilalți pot fi realeși. Președintele se alege dintre Judecători prin majoritate absolută, mandatul fiind de trei ani.

În ceea ce privește obligațiile membrilor CJCE, aceștia trebuie să-și exercite funcțiile cu conștiinciozitate și imparțialitate, să păstreze secretul deliberărilor, să fie onești și discreți în timpul și după finalizarea mandatului. Membrii CJCE nu pot interveni într-o speță în care s-au pronunțat anterior ; se pot abține de la a se pronunța, în anumite cazuri, dar pot fi și recuzați de părțile aflate în litigiu.

În fine, putem conchide că statutul judecătorilor și avocaților generali conține o serie de drepturi și obligații destinate a asigura independența și imparțialitatea. Toate acestea se regăsesc în protocoalele asupra statutului CJCE, anexă la Tratatul constitutiv ale Comunităților Europene și în regulamentele de procedură ale CJCE.

1. „Decizia Consiliului Uniunii Europene”, 95/1/CE, CEEA și CECA, JOCE/DOCE, L1/1.01.1995.

IX.3.4. *Secretarul general*

Figura secretarului general apare în dreptul primar, alături de cea a judecătorului și avocatului general în art. 32.4 TCECA, 168 TCE și 140 TCEEA, care stabilesc că acesta va fi numit de către Curte care îi va stabili și statutul. Alegerea se face prin majoritate absolută sau simplă¹. Secretarul general este numit pe șase ani, putând fi revocat pentru neîndeplinirea funcțiilor sale. Singurele criterii de alegere sunt cele profesionale. Acesta beneficiază de inamovibilitate, similară celei a judecătorilor și avocaților generali, cât și de privilegiile și imunitățile funcționarilor comunitari. Are atribuții administrative, dar și de supraveghere a îndeplinirii exigențelor formale.

IX.4. Organizare și funcționare

IX.4.1. *Plenul și secțiile Curții*

Formațiunile ce pot fi utilizate de către CJCE în scopul realizării funcțiilor sale apar descrise în art. 165.2-165.3 TCE, care stabilesc: „CJCE se reunește în sesiuni plenare. Se pot constitui Secții, compuse din trei, cinci sau șapte judecători în scopul instruirii cazului sau al cunoașterii cazului din diferite puncte de vedere. CJCE se reunește în sesiuni plenare la solicitarea unui stat membru sau a unei instituții a Comunității ce este parte în proces²”.

CJCE deliberază în secții sau plen, având întotdeauna număr impar de judecători. Împărțirea cazurilor și a judecătorilor pe secții reduce volumul de muncă al judecătorilor, timpul de judecată și calitatea actului judecătoresc. În TUE se precizează că CJCE stabilește dacă este de competența secțiilor, respectiv a plenului judecarea unui caz, cu excepția situației în care un stat membru sau o instituție comunitară solicită expres judecarea în plen. În practică, majoritatea cazurilor se judecă în secții, și nu în plen.

IX.4.2. *Organizarea administrativă*

La fel ca alte instituții comunitare, CJCE are puterea de a se autoorganiza și dota cu infrastructura administrativă indispensabilă îndeplinirii funcțiilor sale.

Judecătorii și avocații generali își desfășoară activitatea asistați de un cabinet format din avocați și personal administrativ. Avocații din aceste cabinete sunt, la rândul lor, juriști specializați pe drept comunitar, care colaborează cu judecătorii sau avocații generali. Există și un secretariat, subordonat secretarului general, care desfășoară munca specifică unui secretariat de tribunal. Secretariatul are, la rândul său, o secțiune lingvistică și o arhivă. CJCE dispune de servicii administrative, precum bibliotecă, serviciu de investigații, de cercetare-documentare. Acestea sunt formate din câteva zeci de juriști, reprezentând sistemele juridice din toate statele membre. Este vorba de buni cunoscători ai dreptului național, dar și ai dreptului comunitar care realizează investigațiile solicitate de către diferitele formațiuni ale CJCE în legătură cu diverse chestiuni de drept comunitar,

1. Atunci când nimeni nu obține majoritatea absolută, la fel ca în cazul Președintelui Curții.
2. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

național, drept comparat al statelor membre și al statelor terțe. De asemenea, există o secție de traduceri formată din juriști-lingviști pentru fiecare limbă oficială a CE. Necesitatea de a traduce toate hotărârile și concluziile CJCE face din această unitate una dintre cele mai importante.

IX.4.3. Regim lingvistic

Multilingvismul caracterizează funcționarea CJCE, făcându-se diferența între limba procedurilor și cea internă, de muncă, a CJCE.

Limba procedurilor poate fi orice limbă oficială a CE (art. 29-31 „Regulamentul de Procedură”), conform următoarelor reguli:

- reclamantul alege limba, dar dacă este vorba despre un stat sau un agent privat dintr-un stat membru, limba este automat cea oficială din respectivul stat;
- în cazul în care, constituțional, există mai multe limbi oficiale într-un stat, reclamantul precizează limba pe care o dorește.

Limba internă de lucru este însă una singură: franceza. De aceea, toate documentele se traduc în franceză, deliberările judecătorilor se fac în franceză, notele interne se redactează în franceză și proiectele de hotărâri se elaborează tot în franceză.

IX.5. Tribunalul de Primă Instanță

Curtea de Primă Instanță sau Tribunalul de Primă Instanță (TPI) nu este independent de CJCE, ci este o parte a acesteia. Articolul 168A TCE stipulează că „se adaugă Curții de Justiție a Comunității Europene o altă Curte, însărcinată să cunoască, într-o primă instanță, anumite categorii de probleme cu care se confruntă CJCE”. TPI a apărut prin AUE, care adaugă art. 168A la TCE, respectiv decizia Consiliului din 24 octombrie 1988¹. Crearea TPI presupunea introducerea unei instanțe duble, cu un dublu obiectiv:

- îmbunătățirea protecției juridice, în special a dreptului la apărare;
- reducerea volumului de muncă al CJCE, care se putea, astfel, concentra pe activitatea sa principală, aceea de a veghea asupra interpretării uniforme a dreptului comunitar.

IX.5.1. Competențele TPI

TPI a primit progresiv competențe având drept scop analizarea, în primă instanță, a diferitelor tipuri de solicitări. Competențele inițiale atribuite TPI apăreau în decizia din 1988, dar prin deciziile din 1993² și 1994³ puterile sale au crescut. TPI are următoarele competențe:

1. Consiliu, „Decizia nr. 88/591/CECA, CEEA, CEE a Consiliului” din 24 octombrie 1988, prin care se creează TPI a CE, *JOCE*, L319/25.11.1988, *JOCE*, L241/17.08.1989 și *JOCE*, C215/21.08.1989.
2. Consiliu, „Decizia nr. 93/350/CEEA, CEE, CECA” din 8 iunie 1993, prin care se modifică „Decizia 88/591/CECA, CEE, CEEA”, *JOCE*, L144/16.06.1993.
3. Consiliu, „Decizia nr. 94/149/CEEA, CEE, CECA” din 7 martie 1994 prin care se modifică „Decizia 93/350/CECA, CEE, CEEA”, *JOCE*, L66/10.03.1994.

- litigii între Comunitățile Europene și funcționarii lor, contencios al funcției publice comunitare;
- cereri formulate împotriva Comisiei de către entități și asociații de entități conform TCECA;
- cereri ale persoanelor fizice sau juridice împotriva Comunităților;
- contencios referitor la dreptul de proprietate intelectuală, conform aplicării Regulamentului nr. 40/94 asupra „mărcii comunitare”.

Conform art. 168A TCE, modificat de către TUE, Consiliul poate aduce modificări competențelor TPI, CJCE, având rezervate litigiile „reclamanților speciali”, adică statele membre și instituțiile comunitare. Această „rezervare” se datorează componenței „constituționale” a acestor litigii.

IX.5.2. Organizare și funcționare

În vederea îndeplinirii funcțiilor sale, TPI are autonomie de jurisdicție garantată de existența unui secretariat și a unui personal de specialitate propriu, dar nu și a unui serviciu administrativ, respectivele activități fiind realizate de către cel al CJCE. Compoziția TPI nu era pe deplin regularizată prin art. 168A TCE, fiind completată de art. 2 al deciziei din 1988, care stabilea 15 judecători provenind, potrivit unui acord politic, din cele 15 state membre ale UE de la acea vreme. Concret, se spune că „membrii TPI vor fi aleși dintre persoanele care prezintă garanții de independență și au capacitatea necesară pentru a îndeplini această funcție”. Procedura de desemnare este identică cu aceea folosită în cazul CJCE, adică acordul guvernelor statelor membre. Mandatul său este tot de șase ani, putând fi reînnoit. Drepturile și obligațiile sunt aceleași ca în cazul judecătorilor CJCE.

Spre deosebire de CJCE, TPI nu are avocați generali, dar art. 2 al deciziei din 1988 stabilea că un judecător al TPI poate realiza munca de avocat general prezentând, cu imparțialitate și independență, concluzii motivate în diferite cauze. Evident, în acest caz, judecătorul care face oficiul de avocat general nu mai poate acționa în acea speță și ca judecător. Această formulă se utilizează atunci când cauza este complexă. În practică, dacă se judecă într-o secție a TPI, judecătorul desemnat să fie avocat general aparține altei secții decât cea implicată. Această practică a desemnării unui judecător ca avocat general este tot mai puțin utilizată, chiar dacă valabilă.

Membrii TPI aleg prin vot secret și majoritate absolută un președinte al cărui mandat este de trei ani și poate fi reînnoit. Președintele repartizează cauzele, gestionează munca TPI, prezidează plenul și deliberările. Membrii TPI desemnează și un secretar.

Decizia din 1988 stabilește ședințele în plen și pe secțiuni, precum art. 168A TCE pentru CJCE. Plenul este reglementat de art. 14 al „Regulamentului de Procedură”, al TPI din 1991, care stabilește convocarea sa dacă o asemenea acțiune se justifică prin importanța cazului judecat. Se deduce că, în mod normal, TPI lucrează pe secții, fără a putea însă vorbi despre o repartizare strictă a judecătorilor între plen și secții.

În evoluția sa, TPI a preluat o mulțime de cauze de la CJCE, ușurând astfel activitatea acestuia și îngreunând-o pe a sa. Altfel spus, TPI are o importanță specială în buna funcționare a CJCE și a UE pe ansamblul său.

IX.5.3. Recursul în anulare

Pentru a evita ca apariția TPI să „fisureze” unitatea de interpretare a dreptului comunitar, art. 168A TCE a stabilit recursul în anulare contra sentințelor TPI în fața CJCE.

Rezoluțiile TPI susceptibile de recurs în anulare fac parte din următoarele categorii :

- hotărâri definitive, dar și ordonanțe de desistare sau neurmărire ;
- hotărâri care rezolvă parțial probleme de fond ;
- hotărâri definitive contestate pentru incompetență sau considerate ca inadmisibile ;
- hotărâri referitoare la suspendarea executării sau la alte măsuri provizorii.

Recursul în anulare se limitează la problemele de drept, iar motivele invocate pot fi :

- lipsa de competență a TPI ;
- iregularități în funcționarea TPI care au dus la lezarea intereselor părților ;
- violarea dreptului comunitar.

Recursul în anulare nu suspendă automat hotărârea TPI contestată. Dacă CJCE nu admite recursul, hotărârea CJCE rămâne definitivă ; dacă îl acceptă și anulează hotărârea TPI, CJCE poate judeca ea însăși cauza sau o poate retrimite la TPI pentru ca acesta să o rezolve, ținând însă cont de concluziile CJCE.

Recursul în anulare poate fi solicitat de oricare dintre părți, state membre, instituții sau entități private.

IX.6. Proceduri

Normele procedurale ale Curții de Justiție se regăsesc în statutul acesteia, regulamentul și instrucțiunile secretarului Curții. Chiar în cazul în care Curtea este unică pentru cele trei Comunități, statutul Curții nu este același (cf. art. 45, 188 și 160 TCECA, TCE și TCEEA), deși foarte asemănător. În schimb, regulamentul este comun, ceea ce se explică prin unicitatea Curții (ca instituție) chiar și în cazul în care competențele sale diferă în funcție de tratatul la care se raportează. Acest regulament se aprobă de către Consiliu, prin unanimitate și la propunerea Curții.

Primul regulament a fost aprobat de către Consiliu la 3 martie 1959. Diferitele modificări au fost efectuate la 4 decembrie 1974 (*JOCE/DOCE*, L350/28.12.1974), iunie 1991 (*JOCE/DOCE*, L176/4.07.1991) și aprilie 1997 (*JOCE/DOCE*, L103/19.06.1997).

Dacă cele trei statute fac parte din dreptul primar (ca anexe ale tratatelor), regulamentul, aprobat de către Consiliu, prin unanimitate, ține de dreptul derivat.

Normele CJCE și ale TPI se regăsesc în protocoalele-anexe la Tratatul Constitutiv ale CE, CEEA și CEEA, în regulamentele de proceduri ale CJCE și TPI și în instrucțiunile secretariatelor ambelor Curți. Normele procedurale sunt foarte asemănătoare pentru CJCE și TPI, chiar dacă, în cazul TPI, există unele noi, destinate examinării și stabilirii faptelor, pe de o parte, și, pe de alta, accelerării proceselor.

IX.6.1. Caracterizare generală: *procedură mixtă, specifică, publică și în prezența părților*

Procedurile se inspiră din cele franceze, în special din activitatea Consiliului de Stat francez. De aceea, conform lui Isaac (Isaac, 1995), procedura este :

- mixtă ;
- specifică anchetelor ;
- în prezența părților ;
- publică.

Astfel :

- este mixtă, pentru că are o fază scrisă, urmată de una orală, care permit părților dezvoltarea sau completarea argumentației ;
- specifică anchetei, deoarece, odată prezentată reclamația CJCE, aceasta participă efectiv la anchetă, stabilind audierile etc. ;
- în prezența părților, deoarece toate părțile în litigiu au dreptul să fie ascultate și să-și prezinte punctul de vedere, dar și să fie informate de toate etapele litigiului. Altfel spus, audierile sunt mereu publice, doar dacă, din motive întemeiate, CJCE decide altfel ;
- în privința reprezentării părților, art. 7 al Statutului CJCE stipulează că statele membre și instituțiile comunitare au reprezentanți oficiali, însoțiți de avocați, iar persoanele fizice sau juridice sunt asistate de un avocat autorizat provenind dintr-un stat membru.

IX.6.2. Faza scrisă

Faza scrisă obligă avocații generali și judecătorii să aibă o expunere exhaustivă a faptelor și a motivațiilor litigiului, ca și a alegațiilor și pretențiilor părților. De-a lungul procesului nu pot fi invocate motive noi, cu excepția situației când au apărut elemente *de ipso* sau *de facto* noi, legate de cauză. În această fază, reclamantul formulează în scris plângerea și o notifică reclamatului, iar acesta răspunde, de asemenea, în scris. Dacă este vorba despre un recurs în anulare împotriva unei sentințe a TPI, în această fază se prezintă în scris reclamația părții prejudiciate, iar apoi se prezintă răspunsul la respectiva reclamație.

Odată prezentate documentele scrise, judecătorul de cauză realizează un raport preliminar care stabilește dacă mai este necesar și altceva în instrucția cazului (probe, întrebări suplimentare etc.).

IX.6.3. Faza orală

Faza orală o completează pe cea scrisă, această etapă a procesului nefiind obligatorie. Art. 44bis și 120 din „Regulamentul de Procedură” permit suspendarea fazei orale dacă părțile sunt de acord. Această fază nu se întâlnește prea des în practică, deoarece raportul judecătorului de caz se trimite părților : studiindu-l, acestea nu mai consideră, de regulă, necesară prezența lor fizică pentru a le fi citit raportul. În ceea ce-l privește, avocatul general trebuie să-și exprime punctul de vedere independent și motivat, în scris. Faza orală este necesară pentru susținerea argumentării de către avocați sau pentru ca judecătorii să adreseze întrebări acestora.

IX.6.4. Concluziile avocatului general, deliberări, sentință

Formal, concluziile avocatului general fac parte din faza orală, dar practica le situează după aceasta. Avocații generali precizează, în faza orală, doar data la care își vor prezenta concluziile lor, redactate în scris și distribuite judecătorilor. Odată prezentată opinia avocatului general, se intră în faza de deliberări și elaborare a hotărârii. În cazul în care hotărârea coincide cu soluția propusă de avocații generali, se poate trece la elaborarea proiectului de hotărâre. În caz contrar, se continuă deliberările în vederea elaborării acestuia. Judecătorii nu pot avea, în final, opinii separate, hotărârea trebuind semnată și acceptată de toți, ceea ce, desigur, face ca uneori să se ajungă cu greu la un consens. Sentința este obligatorie și are efect odată cu pronunțarea sa. Cum jurisdicția CJCE este de ultimă instanță, nu există instanță de recurs la deciziile sale.

IX.7. Continuarea reformelor instituționale

IX.7.1. Tratatul de la Amsterdam

Reformele realizate în privința CJCE au fost importante, fie dacă ne referim la acțiunea acesteia asupra pilierului comunitar al Tratatului de la Maastricht¹, fie dacă ne referim la acțiunea sa asupra *acquis*-ului Schengen comunitarizat.

În privința pilierului comunitar clasic, CIG '96 nu a reușit stabilirea unor criterii referitoare la compoziția Curții de Justiție în cazul unei UE extinse, menținându-se regula numărului fix de judecători, dar și dubiile referitoare la existența unei jurisprudențe coerente. Ne referim la faptul că, într-o Europă de 27-30 de membri, menținerea schemelor existente poate transforma CJCE într-o „adunare deliberativă” fără o adevărată doctrină juridică.

Dacă este adevărat că nu s-au făcut progrese în privința competențelor CJCE, *a posteriori* a apărut ca o realizare chiar și simpla menținere a celor existente, având în vedere dorința statelor membre de a reduce competențele acesteia la cele de caracter strict constituțional, adică delimitarea competențelor dintre Uniune și statele membre și deci eliminarea majorității căilor procesuale existente.

În final au fost realizate două reforme :

- prima se referea la art. 230 TCE (fostul art. 173 TCE) și extindea legitimitatea activă a Curții de Justiție în scopul salvagădării prerogativelor acesteia (precum în cazul PE și al BCE) ;
- cealaltă se referea la dreptul acesteia de a judeca instituțiile comunitare, în cazul constatării unei violări a drepturilor fundamentale.

Deși *acquis*-ul Schengen a fost comunitarizat devenind, aproape în totalitate, parte a Tratatului², competențele Curții Europene de Justiție nu se aplicau uniform. De pildă,

1. Union Européenne, „Traité Consolidés”, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1997, art. 220-245.
 2. Politica de vize, imigrarea și alte politici referitoare la trecerea liberă a frontierelor, respectiv Titlul IV TCE, art. 61-69 TCE, altfel spus, fostul Titlu III, fostul art. 73I-Q.

competența acesteia dispărea dacă se considera că respectiva chestiune afecta menținerea ordinii publice sau a securității interne, caz în care CEJ rămânea doar cu competențe consultative.

În ceea ce privește domeniile necomunitarizate, statele membre puteau recunoaște competența CJCE dacă făcuseră, în prealabil, o declarație expresă în sensul acceptării jurisdicției acesteia (art. 35 TUE, adică fostul art. K7). Evident, această eventuală declarație se putea realiza cu referire la întreaga problematică acoperită de CJCE sau doar la aspecte punctuale.

Schimbări importante au fost introduse în activitatea de control al legalității deciziilor, Curtea Europeană de Justiție putându-se pronunța asupra litigiilor atât dintre statele membre, cât și dintre acestea și Comisie referitor la interpretarea și aplicarea diferitelor aspecte ale cooperării politice și juridice (art. 35.6 TUE).

Fără îndoială, era pozitiv faptul că într-o UE ce se dorea „de drept” se inițiasse controlul juridic al Curții Europene de Justiție asupra unor acțiuni referitoare la spațiul de securitate, libertate și justiție, aceasta constituind în sine un progres semnificativ. Cu atât mai mult cu cât Cooperarea întărită se putea aplica la acest tip de politici, ceea ce permitea aprofundarea comunitarizării fostelor elemente ale pilierului III, devenite între timp componente ale primului pilier¹.

Practic, prin modificarea art. L (noul art. 46) TUE, putem identifica cele cinci sectoare în care se atribuiau competențe CJCE:

- dispozițiile prin care se modificau Tratatul Constitutiv;
- dispozițiile Titlului VI referitoare la cooperarea polițienească și judiciară în probleme penale;
- dispozițiile Titlului VI bis asupra Cooperării întărite;
- paragraful al doilea al art. F (noul art. 6) asupra respectării drepturilor fundamentale;
- articolele L și S (noile articole 46-53).

Putem adăuga competențele CJCE în următoarele domenii:

- pilierul III al UE (JAI);
- Cooperarea întărită;
- libera circulație a persoanelor;
- respectarea de către UE a Convenției Europene a Drepturilor Omului.

IX.7.2. *Tratatul de la Nisa*

Ca și alte instituții, Curtea se confrunta cu problema numărului membrilor UE. Perspectiva de a ajunge, pe măsura extinderii, la 60-70 de magistrați impunea o reflecție profundă asupra consecințelor unei asemenea evoluții. Recunoscând importanța reprezentării diferitelor sisteme juridice naționale, exista temerea că o creștere exagerată a numărului de magistrați putea duce la „trecerea graniței” peste care luarea unei decizii depindea de o „adunare deliberativă”. Există, de asemenea, intenția de a putea fi prelungit mandatul magistraților fără obligativitatea de a-i înlocui periodic, în scopul întăririi independenței acestora.

1. Exprimăm aici o opinie majoritară, semnalând că existau state (precum Spania) care nu vedeau cu ochi buni Cooperarea întărită în sectorul „piață internă” (or, partea comunitarizată a pilierului III aparținea de acum înainte pieței interne).

Tratatul de la Nisa reconfirma o bună parte a prevederilor existente și modifica unele articole referitoare la Curtea de Justiție și la cea de Primă Instanță :

- *articolul 220 TCE* (Curtea de Justiție și cea de Primă Instanță asigurau, în limitele competențelor, respectarea dreptului așa cum era acesta interpretat de Tratatul UE. Curții de Primă Instanță i se puteau adăuga complete de judecată în condițiile prevăzute la art. 225bis, în vederea exercitării, în anumite domenii specifice, a competențelor juridice prevăzute în tratat) ;
- *articolul 221 TCE* (Curtea de Justiție era formată din judecători, câte unul pentru fiecare stat membru. Curtea de Justiție lucra în instanțe sau complete, în conformitate cu regulile prevăzute în acest sens prin statutul Curții de Justiție. Atunci când statutul o prevedea, Curtea de Justiție putea, de asemenea, să lucreze în plen) ;
- *articolul 222 TCE* (Curtea de Justiție era asistată de opt avocați generali. În cazul în care Curtea de Justiție o solicita, Consiliul, prin unanimitate, putea mări numărul de avocați generali. Avocatul general avea rolul de a prezenta public, independent și imparțial, concluzii motivate asupra problemelor ce reclamau intervenția sa) ;
- *articolul 223 TCE* (Judecătorii și avocații generali, aleși dintre personalitățile care ofereau toate garanțiile de independență și reuneau condițiile profesionale cerute, erau numiți – pentru șase ani – de comun acord de către guvernele statelor membre. Reînnoirea parțială a judecătorilor și avocaților generali se realiza la fiecare trei ani, în condițiile prevăzute de statutul Curții de Justiție. Judecătorii desemnau dintre ei, pentru trei ani, pe Președintele Curții de Justiție. Mandatul Președintelui putea fi reînnoit. Judecătorii și avocații generali putea fi numiți din nou la terminarea mandatului. Curtea de Justiție își stabilea „Regulamentul de Procedură”, care era supus aprobării Consiliului prin majoritate calificată) ;
- *articolul 224 TCE* (Curtea de Primă Instanță avea cel puțin câte un judecător pentru fiecare țară membră. Numărul acestora era stabilit prin statutul Curții de Justiție. Statutul putea prevedea asistarea Curții de către un avocat general. Membri Curții de Primă Instanță, aleși dintre personalități, ofereau toate garanțiile de independență și reuneau condițiile profesionale cerute, erau numiți – pentru șase ani – de comun acord de către guvernele statelor membre. O reînnoire parțială se realiza la fiecare trei ani, în condițiile prevăzute de statutul Curții de Justiție. Judecătorii desemnau dintre ei, pentru trei ani, pe Președintele Curții de Primă Instanță. Mandatul acestuia putea fi reînnoit. Membrii Curții de Primă Instanță puteau fi numiți din nou la terminarea mandatului. Curtea de Primă Instanță își stabilea, alături de Curtea de Justiție și prin acord cu aceasta, „Regulamentul de Procedură”. Acest regulament era supus aprobării Consiliului prin majoritate calificată) ;
- *articolul 225 TCE* (Curtea de Primă Instanță avea competențe asupra chestiunilor prevăzute la art. 230, 232, 235-236 și 238, cu excepția celor ce reveneau Curții de Justiție. Prin statut se puteau atribui Curții de Primă Instanță competențe și în legătură cu alte articole. De asemenea, avea competențe în raport cu art. 225 bis și 234) ;
- *declarația înscrisă în Actul Final referitoare la articolul 225 TCE* (Conferința invita Curtea de Justiție și Comisia să procedeze în cel mai scurt timp la examinarea de ansamblu a repartizării competențelor între Curtea de Justiție și Curtea de Primă Instanță, în particular, în ceea ce privea recursul direct și să prezinte propuneri adecvate în vederea examinării acestora de către instanțele competente) ;
- *declarația înscrisă în Actul Final al Conferinței referitoare la articolul 225, paragrafele 2 și 3 TCE* (Conferința estima că dispozițiile esențiale ale procedurii de

- reexaminare prevăzute în art. 225, paragrafele 2 și 3, trebuiau definite prin statutul Curții de Justiție. Aceste dispoziții ar fi trebuit să precizeze: rolul părților în fața Curții de Justiție, astfel încât să se asigure protejarea drepturilor acestora; efectul procedurii de reexaminare asupra caracterului executoriu al deciziilor Curții de Primă Instanță; efectul deciziilor Curții de Justiție asupra litigiilor dintre părți);
- *declarația înscrisă în Actul Final al Conferinței referitoare la art. 225, paragrafele 2 și 3 TCE* (Conferința estima că, până la adoptarea dispozițiilor statutare necesare aplicării art. 225, paragrafele 2 și 3, Consiliul va trebui să pună în aplicare o procedură care să garanteze că funcționarea concretă a acestor dispoziții va face obiectul unei reevaluări cel mai târziu la trei ani de la intrarea lor în vigoare);
 - *articolul 225bis TCE* (Prin unanimitate, în baza unei propuneri a Comisiei și după consultarea PE și a Curții sau în baza unei cereri a Curții de Justiție și după consultarea PE și a Comisiei, Consiliul putea crea instanțe însărcinate să analizeze unele categorii de recursuri formulate în sectoare specifice. Decizia referitoare la crearea unei instanțe stabilea și regulile referitoare la compoziția acesteia și competențele sale. Membrii instanței erau aleși dintre persoane ce ofereau toate garanțiile de independență și dețineau calitățile profesionale cerute pentru exercitarea respectivei funcții juridice. Respectivele persoane erau numite de către Consiliu prin unanimitate. Instanțele și Curtea stabileau regulile de procedură. Regulamentul era supus aprobării Consiliului prin majoritate calificată);
 - *declarația înscrisă în Actul Final al Conferinței referitoare la art. 225 bis TCE* (Conferința cerea Curții de Justiție și Comisiei să pregătească, în cel mai scurt timp posibil, un proiect de decizie privind crearea unei instanțe competente în cazul litigiilor dintre Comunitate și agenții săi economici);
 - *articolul 230 TCE* (Curtea de Justiție controla legalitatea deciziilor adoptate de către PE împreună cu Consiliul, Consiliul, de către Comisie sau BCE, altele decât Recomandările și Avizele, dar și Deciziile PE destinate a produce efecte juridice față de terți. În acest sens, Curtea era abilitată să se pronunțe asupra recursurilor pentru incompetență, vicii substanțiale de formă, violări ale tratatelor sau ale oricăror norme juridice referitoare la aplicarea lor, formulate de către un stat membru, PE, Consiliu sau Comisie. Curtea de Justiție era competentă să se pronunțe asupra recursurilor formulate de către Curtea de Conturi și BCE, în scopul salvagădării prerogativelor acestora. Următoarele două paragrafe preluau textul art. 230 TCE-Amsterdam);
 - *articolul 245 TCE* (Statutul Curții de Justiție era stabilit printr-un protocol separat¹. Consiliul, prin unanimitate, la cererea Curții de Justiție și după consultarea PE și a Comisiei sau la cererea Comisiei și după consultarea PE și a Curții de Justiție, putea modifica dispozițiile statutului, cu excepția Titlului I).

1. „Protocole sur le Statut de la Court de Justice”, Annexe V, „Traité de Nice, Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle”, SN 533/1/2000, REV 1, Bruxelles, 22 decembrie 2000. Protocolul este organizat pe titluri, după cum urmează: Titlul I (art. 1-8) – Statutul judecătorilor și avocaților generali; Titlul II (art. 9-18) – Organizare; Titlul III (art. 19-46) – Proceduri; Titlul IV (art. 47-62) – Curtea de Primă Instanță a Comunităților Europene; Titlul V (art. 63-64) – Dispoziții Finale.

Capitolul X

Alte instituții. Organisme auxiliare

X.1. Alte instituții

X.1.1. Curtea de Conturi

X.1.1.1. Curtea de Conturi, parte a sistemului instituțional

Până la intrarea în vigoare a TUE, Curtea de Conturi a fost un organ auxiliar al Comunităților Europene, creat prin „Tratatul de modificare a unor dispoziții financiare a Tratatelor care instituie Comunitățile Europene și a Tratatului care a instituit un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, semnat la Bruxelles la 22 iulie 1975. Misiunea ei era aceea de a exercita controlul extern asupra tuturor veniturilor și cheltuielilor Comunităților Europene, ca și asupra oricărui organism creat de către Comunitățile Europene cu excepția celor excluse, eventual, de la un asemenea control.

Curtea de Conturi substituia astfel „Comisarul de Conturi” existent în CECO/CECA, art. 50 TCECA, care verifica corectitudinea operațiunilor financiare și gestiunea contabilă a activităților operative, dar și „Comisia de Control” la care se refereau art. 206 TCE și 180 TCEEA, a cărei misiune era aceea de a verifica modul de efectuare a veniturilor și cheltuielilor acestor două Comunități, dar și cheltuielile administrative ale CECA (Orsoni, 1983; Mangas-Martin, 1986).

Până la intrarea în vigoare a TUE, Curtea de Conturi era un organ auxiliar inexistent în articolele care descriau instituțiile ce urmau să realizeze obiectivele principale ale Comunităților, adică art. 7 TCECA, art. 4 TCE și art. 3 TCEEA (Sacchettini, 1982). Caracterul său de organ auxiliar era evidențiat și prin aceea că membrii săi nu erau desemnați de către reprezentanții guvernelor statelor membre, ci de către Consiliu, înțeles ca instituție comunitară, dovadă a faptului că se considera că un asemenea tip de alegere nu va afecta echilibrul instituțional¹.

Art. H1, G6, I1 ale TUE au adus o nouă redactare articolelor 7 TCECA, 4 TCE și 3 TCEEA în sensul includerii Curții de Conturi între instituțiile comunitare competente în realizarea funcțiilor fiecărei Comunități Europene. Același TUE, după ce considera Curtea de Conturi ca o instituție importantă, stabilea că membrii acesteia vor continua să fie numiți de către Consiliu, conform art. 45B TCECA, 188B TCE și 160B TCEEA, la fel cum era înainte prevăzut în art. 78E TCECA, 206 TCE și 180 TCEEA.

1. Reamintim că membrii unei instituții UE nu pot fi aleși de către membrii alteia.

Lipsa unei depline independențe formale a Curții de Conturi de celelalte instituții comunitare nu se reflectă însă și în practică, putându-se afirma că aceasta acționează ca o instituție independentă.

Curtea de Conturi este o instituție independentă, având atribuții administrative, de control și care lucrează în interesul comun al CE. De aceea, CJCE a și definit Curtea de Conturi ca reprezentând „conștiința financiară” a CE.

X.1.1.2. Componenta Curții de Conturi

Curtea de Conturi este formată din 27 de membri, numărul acestora crescând pe măsura extinderii Comunităților Europene.

Membrii Curții de Conturi sunt numiți de către Consiliu, prin unanimitate și după consultarea prealabilă a PE (art. 45B TCECA, 188B TCE, 160B TCEEA). Numirea se face pe șase ani, cu posibilitatea de a se prelungi cu încă un mandat. Condițiile sunt exact aceleași ca pentru Curtea de Justiție, atât în ceea ce privește exigențele profesionale, cât și în privința interzicerii desfășurării în paralel a altor activități publice sau private.

Independența membrilor Curții de Conturi este garantată prin interzicerea solicitării sau primirii de instrucțiuni de la guvernele statelor membre ori de la organismele comunitare. Faptul că nu sunt numiți de către guvernele statelor membre înseamnă și că sunt independenți față de acestea, dar și că posturile Curții de Conturi nu ar trebui „distribuite” între statele membre. În realitate, avem câte un membru al Curții de Conturi provenit din fiecare stat membru, Consiliul mulțumindu-se cu ratificarea propunerilor venite de la acestea.

Independența față de celelalte instituții comunitare este discutabilă, dat fiind faptul că membrii Curții de Conturi sunt numiți de una dintre acestea (Consiliu), după consultarea alteia (PE). În practică, nu există însă probe de imixtiune în activitatea Curții de Conturi a vreuneia dintre instituțiile comunitare.

În fine, independența membrilor Curții de Conturi se manifestă și prin aceea că nu pot fi eliberați din funcție sau suspendați de către Consiliu, care i-a numit, ci doar de către Curtea de Justiție.

Art. 45B TCECA, 188B TCE și 160B TCEEA prevăd că, prin majoritate calificată, Consiliul stabilește condițiile în care Curtea de Conturi își desfășoară activitatea, cât și imunitățile și privilegiile membrilor acesteia.

Mandatul de șase ani poate fi reînnoit. În caz de demitere sau deces, mandatul succesorului este valabil până la completarea mandatului inițial. În caz de demisie, membrul Curții de Conturi care a solicitat demisia trebuie să-și continue activitatea până la înlocuirea sa.

Demiterea unui membru al Curții de Conturi se poate face doar de către Curtea de Justiție și pentru cauze bine determinate, printre care : acesta încetează să mai întrunească condițiile care l-au recomandat sau nu-și mai îndeplinește atribuțiile.

X.1.1.3. Competențele Curții de Conturi

Conform art. 45A TCECA, 188A TCE și 160A TCEEA, Curtea de Conturi are competența de a controla conturile Comunităților Europene. Conform art. 45C TCECA, 188C TCE și 160C TCEEA, Curtea de Conturi va examina conturile de venituri și cheltuieli ale

fiecărei Comunități, cât și ale organismelor create în vederea realizării veniturilor și cheltuielilor comunitare. Controlul Curții nu se realizează doar asupra bugetului comunitar, ci și asupra subvențiilor comunitare primite de diferite organisme (Fondul European de Dezvoltare, de exemplu) create de către Comunități.

Controlul se referă la aspecte contabile ale execuției bugetului comunitar. Curtea de Conturi examinează legalitatea realizării veniturilor și cheltuielilor și garantează buna gestionare a bugetului comunitar (Palmieri, 1983 ; Lebrun, 1983).

Desigur, este vorba despre un control posterior realizării veniturilor și cheltuielilor. Faptul de a fi, prin definiție, *a posteriori* nu înseamnă neapărat „după încheierea exercițiului financiar”, controlul Curții putându-se efectua și de-a lungul acestuia. Activitățile Curții se desfășoară, de regulă, pe baza documentelor contabile, ceea ce nu exclude deplasarea membrilor Curții la sediile instituțiilor comunitare sau în statele membre. În acest ultim caz, controlul se efectuează în cooperare cu autoritatea națională de control competentă, fără ca membrii Curții să fie însoțiți și de membri ai Comisiei (Sacchetti, 1977).

Rezultatele activității Curții de Conturi se regăsesc într-un raport anual care se prezintă înainte de 30 noiembrie, după încheierea fiecărui exercițiu financiar. Pentru aceasta, până la data de 1 iunie, succesivă încheierii exercițiului financiar, Comisia trebuie să elaboreze un raport asupra gestiunii financiare și o balanță pe baza datelor pe care, până la 1 aprilie, le-a primit de la celelalte instituții comunitare. Acest raport se transmite Consiliului, PE și Curții de Conturi. Raportul final al Curții se înaintează tuturor instituțiilor comunitare.

Curtea are și competențe consultative. Conform art. 45C TCECA, 188C TCE și 169C TCEEA :

- (-) Curtea poate prezenta rapoarte și poate emite Avize la cererea oricărei instituții comunitare ;
- (-) Curtea poate asista PE și Consiliul în activitatea de control al execuției bugetare. În acest sens, să ne reamintim că, potrivit art. 78H TCECA, 209 TCE și 183 TCEEA, Consiliul era obligat să ceară Avizul Curții înainte de a adopta regulamentele financiare, de a fixa modalitățile și procedurile de punere la dispoziția Comisiei a veniturilor bugetare prevăzute prin regimul resurselor proprii, de a defini măsurile de aplicare și de a determina normele de organizare ale controlului principalilor ordonatori de credite și plăți.

În concluzie, Curtea de Conturi :

- (-) controlează legalitatea cheltuirii banilor publici comunitari, adică respectarea normelor bugetare prevăzute în tratate, a regulamentelor financiare și a documentelor comunitare la care se referă ;
- (-) veghează asupra regularității operațiunilor, adică asupra reflectării corecte a acestora în contabilitate ;
- (-) verifică asigurarea unei corecte gestiuni financiare, judecând oportunitatea politică și economică a efectuării cheltuielilor, organizarea internă a contabilității, funcționarea auditului intern etc.

X.1.1.4. Organizare, reguli și proceduri

Odată aleși de către Consiliu, membrii Curții de Conturi își desemnează Președintele, pentru o perioadă de trei ani. Acesta poate fi reales. Dreptul primar nu cuprinde referiri la normele și procedurile de funcționare ale Curții de Conturi. Acestea se regăsesc în Regulamentul Intern al Curții. În acest regulament se vorbește despre alegerea Președintelui, despre competențele acestuia, repartizarea activităților între membrii Curții etc.

Președintele se alege prin majoritate de 2/3 la prima votare, majoritate absolută la a doua și simplă la a treia. Curtea este un organ colegial, ceea ce înseamnă că deciziile luate sunt asumate de către toți membri. În plus, Curtea își „rotește” membrii pe diferite domenii, iar fiecare membru poate solicita de la colegi informații asupra temelor repartizate.

X.1.1.5. Perfecționarea funcționării Curții de Conturi.

Tratatul de la Amsterdam

Tratatul de la Amsterdam cuprindea propuneri de reformare a Curții de Conturi, venite chiar dinspre aceasta, propuneri care se regăsesc în art. 5 TUE (fostul art. E), cât și în art. 246-248 TCE (fostele art. 188A-188C).

Printre acestea, considerăm importante următoarele :

declarațiile Curții referitoare la execuția bugetară trebuiau publicate în *Jurnalul Oficial* al Comunității Europene (JOCE/DOCE) ;

Curtea examina legalitatea veniturilor și cheltuielilor și informa asupra oricăror iregularități ;

Curtea putea controla orice instituție care gestiona veniturile și cheltuielile comunitare, indiferent dacă era vorba despre cele comunitare sau statale, dar și de persoane fizice sau juridice.

X.1.2. Banca Centrală Europeană (BCE)

și Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC)

X.1.2.1. BCE și SEBC

TCE consideră Banca Centrală Europeană (BCE) o instituție care, fără să poată fi caracterizată drept comunitară, este asemănătoare celor comunitare. Acest paradox se susține pe absența BCE din art. 4 TCE (unde sunt enumerate instituțiile comunitare) și pe prezența sa în art. 4A, în care se spune că se va crea un Sistem European de Bănci Centrale (SEBC) și o Bancă Centrală Europeană (BCE), însărcinată cu implementarea acordurilor SEBC. Conform celor prevăzute în art. 105 TCE :

- SEBC are competențe în probleme de politică monetară, dar nu are personalitate juridică, fiind condus de către organele directive ale BCE (Comitetul Executiv și Consiliul Guvernatorilor) ;
- BCE – care are personalitate juridică – face parte din SEBC, alături de toate băncile naționale ale statelor membre.

Membrii BCE nu sunt numiți de către Consiliu, ci de către guvernele statelor membre. Așa cum se arată în art. 109A TCE, Comitetul Executiv al BCE este format din Președinte, vicepreședinte și alți patru membri. Comitetul Executiv al BCE trebuie să fie format din profesioniști prestigioși, aleși cu acordul guvernelor statelor membre, exprimat la nivelul șefilor de stat sau de guvern, și în baza unei Recomandări a Consiliului și după consultarea PE și a Consiliului Guvernatorilor Băncilor Centrale.

Personalitatea juridică a BCE este stipulată în art. 106.2 TCE; conform art. 106.2-106.3 TCE, SEBC nu are personalitate juridică.

În ceea ce privește competențele, BCE coordonează SEBC, conform art. 106.3 TCE.

Obiectivele SEBC sunt:

- menținerea stabilității prețurilor;
- sprijinirea politicilor economice generale ale Comunității, în scopul realizării obiectivelor comunitare semnalate la art. 2 TCE.

Acestea se pot realiza prin:

- definirea și executarea politicii monetare a Comunității;
- realizarea de operațiuni bancare cu devize;
- gestionarea rezervelor oficiale de devize ale statelor membre;
- promovarea unei bune funcționări a sistemului de plăți (art. 10.5 TCE).

BCE autorizează exclusiv emiterea monedei Euro, monedă care se poate emite direct de către BCE sau de către băncile centrale (art. 105A TCE).

Caracterul „comunitar” al BCE se deduce și din faptul că aceasta poate emite acte cu caracter general și angajant, cum sunt, de exemplu, regulamentele¹. Astfel, enunțând actele care pot fi emise de BCE, art. 108A TCE se remarcă prin similitudinea redactării cu art. 189 TCE, care tratează actele normative ce pot fi adoptate de Comunitate pentru a-și atinge obiectivele. Mai mult decât atât, în art. 190 și 192 TCE, vorbindu-se despre „motivarea actelor comunitare și publicarea lor”, se enumeră și actele emise de BCE.

BCE este responsabilă și de stabilitatea monedei unice europene. Ea stabilește politica monetară a UE în funcție de situația „zonei Euro”. BCE dispune de „instrumente monetare” preluate de la Institutul Monetar European² și ia decizii referitoare la:

- politica monetară;
- instrumentele acesteia;
- fixarea ratei de schimb dintre euro și celelalte valute internaționale etc.

Practic, BCE are atribuțiile unei Bănci Centrale. Se poate afirma că atât BCE, cât și SEBC au apărut în scopul punerii în practică a celei de-a treia faze a UEM – moneda Euro.

X.1.2.2. *Perfecționarea funcționării BCE. Tratatul de la Nisa*

Prin Tratatul de la Nisa se operează unele modificări la capitolul „Dispoziții referitoare la funcționarea Consiliului Guvernatorilor BCE, aparținând Protocolului asupra Statutului Sistemului European de Bănci Centrale (SEBC) și al Băncii Centrale Europene (BCE)”. Conform acestora, dispozițiile paragrafului 2 puteau fi modificate de către Consiliu –

1. Altele decât cele despre care am discutat, dar având cele două caracteristici enunțate.
2. Acesta s-a dizolvat odată cu apariția BCE.

reunit la nivelul șefilor de stat sau de guvern – prin unanimitate, fie la Recomandarea BCE și cu prealabila consultare a PE și a Comisiei, fie la Recomandarea Comisiei și după consultarea PE și a BCE. Consiliul recomanda statelor membre adoptarea respectivelor Decizii. Modificările intrau în vigoare după ratificarea de către toate statele membre, în conformitate cu regulile lor constituționale (cf. art. 10 din statutul SEBC, paragraf nou).

X.2. Organisme auxiliare ale UE

X.2.1. *Considerații generale*

Alături de instituțiile comunitare enunțate, Tratatul Constitutiv vorbesc despre trei organisme auxiliare :

- Comitetul Economic și Social (la care se referă TCE și TCEEA) ;
- Comitetul Regiunilor (la care se referă TCE) ;
- Comitetul Consultativ CECO/CECA (la care se referă TCECO/TCECA) ;
- Banca Europeană de Investiții (BEI).

Vorbind doar despre cele trei comitete auxiliare, putem spune că acestea au în comun :

- numirea membrilor lor de către Consiliu, și nu de către guvernele statelor membre ;
- caracterul consultativ.

Fiind organisme consultative, principala lor misiune este aceea de a asista instituțiile comune în activitatea lor.

Astfel :

- Comitetul Consultativ CECO/CECA asistă Comisia ;
- Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor asistă Comisia și Consiliul.

De altfel, în tratate ele apar menționate la aceleași articole care se referă la instituțiile pe care le asistă, adică art. 4.2 TCE, 3.2 TCEEA, respectiv art. 18-19 TCECO/TCECA.

Cele trei comitete nu au :

- personalitate juridică ;
- buget propriu ;
- independență, în sensul descris atunci când am vorbit despre instituții.

Funcția lor se limitează la emiterea de Rapoarte, Avize sau Observații, la cererea instituțiilor comunitare sau din proprie inițiativă.

Ele se deosebesc și de alte organisme existente în dreptul primar sau derivat – precum Fondurile (FEOGA/FEGA, FSE și FED¹) –, care, de asemenea, nu au personalitate juridică și a căror activitate se limitează la gestionarea fondurilor atribuite lor.

Aceste organe diferă de Banca Centrală de Investiții (art. 129-130 TCE, 4.B, 198D-198E TUE), care urmărește dezvoltarea echilibrată a regiunilor statelor membre prin împrumuturi, dar și de Institutul Monetar European (art. 117 și 123 TCE), care avea

1. Fondul European de Organizare și Garanții Agricole (FEOGA) a fost creat prin „Regulamentul 25/62 din 20 aprilie 1962” ; Fondul Social European (FSE) apare în capitolul II, Titlul VIII al TCE, art. 123-125 ; Fondul European de Dezvoltare (FED) apare prin „Regulamentul 62/65 CEE din 25 martie 1965”.

ca misiune întărirea Cooperării între băncile centrale naționale și coordonarea politicilor monetare ale statelor membre.

Nu în ultimul rând, trebuie să amintim la acest capitol agențiile UE, înțelese, de asemenea, ca organisme auxiliare.

X.2.2. *Comitetul Economic și Social (CES).*

Dimensiunea socioeconomică a CE/CEEA

X.2.2.1. *CES și democratizarea CE/CEEA*

Art. 193-198 TCE și 165-170 TCEEA vorbesc despre existența unui organ comunitar consultativ numit „Comitetul Economic și Social” (CES). În baza art. 5 al convenției referitoare la unele instituții comune ale Comunităților Europene, semnat la Roma la 25 martie 1957, Comitetul, prevăzut la art. 193-198 TCE, este același cu cel prevăzut la art. 165-170 TCEEA, ceea ce nu înseamnă că nu există o variație a competențelor sale în funcție de tratatele în cadrul cărora acționează.

CES este compus din reprezentanții diferitelor sectoare profesionale: industriași, agricultori, transportatori, muncitori, comercianți, artizani etc. CES s-a dorit a fi o replică a Comitetelor Economico-Sociale din statele membre (cu excepția Germaniei), prin intermediul cărora patronatul ajunge la acorduri cu sindicatele, guvernul jucând rolul de „moderator”.

CES are atribuții exclusiv consultative, din două motive principale:

- teama Germaniei că acest comitet s-ar fi putut transforma într-un instrument de lobby al grupurilor de presiune cu intenția de a influența Consiliul și Comisia;
- teama PE că respectivul comitet ar putea „goli de conținut” unele dintre propriile activități.

CES nu este o instituție comunitară, în sensul că nu apare între instituțiile prevăzute ca atare de către Tratatul Constitutiv, iar membrii săi nu sunt numiți de către reprezentanții statelor membre.

CES a apărut ca expresie a democratizării CE/CEEA, asigurând participarea popoarelor la treburile Uniunii prin intermediul organizațiilor economico-sociale. CES asigură astfel exprimarea opiniilor categoriilor economico-sociale, în vederea asigurării progresului economico-social și îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ale cetățenilor statelor membre. Această formă deschisă de a asocia mediile economice și sociale la luarea deciziilor nu substituie alte forme de participare în luarea deciziilor, mult mai puțin transparente, precum lobby-ul care se face în special pe lângă Comisie¹, dar și pe lângă alte instituții precum PE sau Consiliul.

X.2.2.2. *Componenta și structura CES*

Art. 194 TCE și 166 TCEEA stabilesc că membrii CES sunt aleși, în unanimitate, de către Consiliu, subliniindu-se astfel că CES nu este o instituție propriu-zisă a CE/CEEA. În practică, statele membre sunt cele care numesc membrii CES, deoarece Consiliul votează o listă de propuneri venită de la statele membre. Tehnic vorbind, această listă

1. Pentru că aici este „laboratorul” inițiativelor legislative.

trebuie să conțină un număr dublu de propuneri față de numărul atribuit fiecărui stat membru. De regulă, Consiliul aprobă prima jumătate a acestor liste, adică acea parte pe care statele membre o doresc.

Numărul membrilor CES este de 344, din care câte 24 pentru fiecare dintre statele mari (Germania, Franța, Italia și Marea Britanie), câte 21 pentru Spania și Polonia, 15 pentru România, câte 12 pentru fiecare stat din grupul Austria, Belgia, Grecia, Olanda, Portugalia, Cehia, Ungaria, Bulgaria și Suedia, câte nouă pentru fiecare stat din grupul Danemarca, Lituania, Slovenia, Finlanda și Irlanda, câte șase pentru Luxembourg și Cipru și cinci pentru Malta¹. Membrii CES sunt aleși pentru patru ani, Comisia încercând să introducă o modificare prin care să se stabilească ce se întâmplă în cazul în care statele membre nu propun noi membri CES la sfârșitul celor patru ani de mandat. Noua redactare a articolelor 194 TCE și 166 TCEEA, făcută cu ocazia adoptării TUE, nu cuprinde nimic în acest sens, fapt aspru criticat de către Comisie.

Dacă tratatele nu vorbesc despre încetarea mandatului membrilor CES, articolele 48 și 55 ale „Regulamentului Interior” al CES² stabilesc motivele acestora ca fiind: expirarea celor patru ani de mandat, demisia, decesul, demiterea, forța majoră, pierderea naționalității în baza căreia s-a făcut numirea, absența repetată de la sesiunile plene, condamnarea pentru o cauză penală etc. (Louis, 1979; Sidjanski, 1989; Rideau, 1992). Dat fiind faptul că membrii CES sunt numiți de către Consiliu, tot el este cel care îi poate revoca.

Consiliul a considerat că este incompatibilă calitatea de membru CES cu aceea de membru al instituțiilor comunitare sau al guvernelor statelor membre, deși o asemenea prevedere nu apare în tratate.

Dacă un membru este înlocuit, cel care îl substituie o va face până la expirarea termenului pentru care fusese ales predecesorul său (la fel ca în cazul Comisiei).

Faptul că articolele 193 TCE și 165 TCEEA vorbesc explicit despre componența CES – reprezentanți ai sectoarelor vieții economice și sociale – nu înseamnă și că membrii CES reprezintă respectivele sectoare, ci doar că provin din acestea. Membrii CES trebuie să fie independenți, neputând să primească instrucțiuni de la guverne, organisme profesionale, antreprenoriale sau sindicate, indiferent de nivelul acestora. Apartenența lor la diferitele sectoare ale vieții economico-sociale trebuie înțeleasă doar în sensul că era necesară alegerea unor oameni cu o anume pregătire în aceste domenii, și nu în sensul că membrii CES reprezintă aceste sectoare. De aceea, în CES sunt reprezentați, conform art. 193 TCE, oamenii de afaceri, agricultorii, transportatorii, muncitorii, comercianții, artizanii, reprezentanții profesiunilor liberale, ai IMM-urilor, funcționarii, consumatorii, vârsta a treia, ecologiștii, femeile, asociațiile culturale și științifice etc.

În practică, această independență nu funcționează în mod absolut, un membru al CES care nu mai face parte din sindicatul sau organizația impresarială care a recomandat numirea sa obișnuind să-și dea demisia (Laval, 1984).

La rigoare, se poate spune că membrii CES trebuie să îndeplinească obligatoriu doar două condiții:

1. Consiliul UE, „Decizia 95/1/CE, CEEA”, 1 ianuarie 1995, JOCE/DOCE, L1/1.01.1995.
2. Primul „Regulament Interior” al CES a fost publicat în JOCE/DOCE, L228/19.08.1974, actualul fiind adoptat de către CES la 2.07.1994 și publicat în JOCE/DOCE, L257/5.10.1995.

- să fie cetățeni ai unei țări membre ;
- să provină dintr-o categorie socioeconomică a Comunităților.

Celelalte criterii după care statele membre propun listele de candidați la CES, în afara celor două mai generale deja prezentate, rămân la latitudinea fiecărui stat membru.

CES este organizat pe diferite secțiuni : patroni, salariați și alții (mici agricultori, liberi profesioniști).

X.2.2.3. *Competențele CES*

CES trebuie consultat, în prealabil, de către Comisie și Consiliu în toate cazurile prevăzute în TCE și TCEEA (cazuri în care avizul său devine obligatoriu), precum cele descrise la art. 43, 79, 100 TCE sau art. 9, 31, 40 TCEEA. Avizul CES nu este însă angajant, ci consultativ, concluziile sale putând fi ignorate de către Consiliu sau Comisie, neputându-se însă ignora obligativitatea acestora de a-l solicita.

Din 1974, CES emite Rapoarte și Avize și din proprie inițiativă, în legătură cu problemele socioeconomice la care se referă Tratatul Constitutiv (art. 20.4 din Regulamentul Interior). Sesiunile plenare ale CES, în care se aprobă asemenea Rapoarte sau Avize, se convoacă de către Președintele CES din proprie inițiativă, și nu la cererea Comisiei sau Consiliului, așa cum se întâmplă când sunt convocate pentru aprobarea unor acte solicitate de către acestea.

CES trebuie să prezinte, în termen de 10 zile, actele solicitate de către Consiliu sau Comisie. Dacă nu au fost prezentate în termenul prevăzut, Consiliul sau Comisia pot adopta respectivul act fără Avizul CES. Prin noua redactare a art. 198 TCE și 170 TCEEA, TUE a modificat acest termen de la 10 la 45 de zile.

Competențele sale au evoluat permanent, CES devenind relativ autonom față de instituțiile pe care le asista. Astfel, din 1974, prin reforma regulamentului său interior, se recunoaște dreptul CES de a emite Avize asupra tuturor aspectelor vieții comunitare și mai ales să o facă ori de câte ori consideră necesar, fără a mai aștepta să fie consultat de către Comisie sau Consiliu. Însă aceste drepturi suplimentare nu presupun și dreptul de inițiativă legislativă al CES, care rămâne, în principal, la Comisie. Tot prin aceeași modificare, CES a obținut dreptul de a-și face cunoscute Avizele prin publicarea lor în *JOCE*, fără a mai fi necesară aprobarea Președintelui Comisiei și a Consiliului. Acest drept a fost reconfirmat prin TUE Maastricht (art. 198 TCE), ocazie cu care a fost recunoscut și dreptul CES de a-și aproba singur Regulamentul Interior (art. 196 TCE).

Deosebit de importante sunt următoarele aspecte :

- dacă CES nu a fost consultat în cazurile expres stabilite sau nu s-a așteptat răspunsul său în termenul stabilit, o normă adoptată poate fi nulă de drept prin decizia CJCE (art. 173 TCE) ;
- consultarea CES este obligatorie, însă nu și respectarea soluției CES.

Între domeniile ce obligă la solicitarea opiniei CES în conformitate cu TCE, enumerăm :

- art. 43.2 și 47, agricultura ;
- art. 49, libera circulație a lucrătorilor ;
- art. 54.1-2, dreptul la rezidență ;
- art. 63.1-2, libera circulație a serviciilor ;
- art. 75.1 și 75.3, transporturi ;

- art. 99, armonizarea fiscală a impozitului pe cifra de afaceri, consumuri specifice și alte impozite indirecte ;
- art. 100 și 100A, armonizarea legislativă având sau nu incidență directă asupra pieței interne ;
- art. 118, 118A și 121, politica socială ;
- art. 125, FSE ;
- art. 126.4, educație ;
- art. 127.4, formare profesională ;
- art. 130B, 130D-E, coeziune economico-socială, FEDER ;
- art. 130I, cercetare, dezvoltare ;
- art. 129D, rețele transeuropene ;
- art. 130, industrie, măsuri de sprijin ;
- art. 129, sănătate publică ;
- art. 129A, protecția consumatorilor ;
- art. 2.3 din protocolul asupra protecției sociale, asigurări, protecție în caz de șomaj, reprezentarea și apărarea intereselor colective ale lucrătorilor și patronilor.

În cazul TCEEA, acestea sunt :

- art. 7, cercetare și învățământ ;
- art. 9, centre de specializare ;
- art. 31, protecție sanitară împotriva radiațiilor ;
- art. 40-41, producerea energiei nucleare ;
- art. 96, suspendarea restricțiilor de a accede la locuri calificate de muncă din industria nucleară ;
- art. 98, contracte de asigurări care să acopere riscurile atomice.

Dacă în TCE se stabilește că instituția care are obligația de a se consulta frecvent cu CES este Consiliul, în TCEEA această instituție este Comisia.

X.2.2.4. Organizarea internă a CES

Art. 196 TCE și 168 TCEEA abordează „autonomia administrativă” a CES :

- își desemnează președintele și membrii conducerii colective ;
- își stabilește regulamentul interior.

Convocarea CES se face de către Președintele său, și nu de către Consiliu sau Comisie, chiar atunci când are la bază o solicitare a acestora. Art. 196 TCE și 168 TCEEA, în noua redactare dată de TUE, demonstrează că Președintele poate convoca din proprie inițiativă membrii CES, și nu numai la solicitarea Consiliului sau a Comisiei. Mandatul Președintelui și al celorlalți membri ai conducerii colective este de doi ani.

Membrii CES își desfășoară activitatea în mai multe secțiuni specializate : agricultură și pescuit ; economie, finanțe ; familie, educație și cultură ; transporturi și telecomunicații ; energie nucleară și cercetare ; industrie, comerț, artizanat, servicii ; relații externe, politică comercială și dezvoltare ; dezvoltare regională, ordonare teritorială, urbanism ; mediu, sănătate și consumatori. Gruparea pe secțiuni ar trebui să țină cont de expertiza fiecărui membru CES și de o corectă reprezentare a cetățenilor statelor membre și a categoriilor socioprofesionale din acestea. Fiecare membru CES aparține cel puțin uneia dintre aceste secțiuni și nu poate face parte din mai mult de trei, fiecare secțiune având între 30 și 60 de membri.

Secțiunile CES nu pot fi consultate direct de către Consiliu sau Comisie, acestea trebuind să se adreseze CES.

Se pot crea subcomitete, care au aceeași compoziție ca și secțiunile, fără a avea însă și caracterul permanent al acestora. Constituirea acestora se aprobă în vederea analizării unor chestiuni punctuale, dizolvându-se odată cu elaborarea Avizelor sau Rapoartelor solicitate.

Plenul CES este singurul care poate aproba atât hotărârile CES, cât și pe cele ale secțiunilor sau subcomitetelor, reuniunile sale având loc de zece ori pe an. Acordurile sunt valabile dacă se obține majoritatea voturilor emise, cu mențiunea că este obligatorie prezența a jumătate plus unu din membrii CES.

X.2.2.5. Reforma instituțională

Tratatul de la Amsterdam

În ceea ce privește Comitetul Economic și Social, Tratatul de la Amsterdam a extins, într-o formă moderată, sfera sectoarelor supuse Avizelor acestuia (articolele 257-262 TCE, fostele articole 193-198).

Printre sectoarele asupra cărora s-a extins competența CES, munca era, desigur, sectorul cel mai important.

În plus, tratatul permitea consultarea CES de către PE, depășindu-se astfel una dintre gravele anomalii de până atunci. Era vorba despre faptul că, înainte de Amsterdam, nu era permisă relația directă dintre PE și CES, singura instituție abilitată să consulte CES fiind Consiliul.

Tratatul de la Nisa

Prin acest tratat s-a modificat redactarea articolului 257 TCE, fondul rămânând același.

În cazul articolului 258 TCE, aliniatul 1 suferea următoarele modificări: numărul membrilor CES nu putea fi mai mare de 350.

Art. 259.1 TCE stabilea că membrii CES sunt numiți, pe baza propunerilor statelor, pentru patru ani. Mandatele lor pot fi reînnoite. Consiliul, prin majoritate calificată, aprobă lista membrilor stabilită conform propunerilor statelor membre.

X.2.3. Comitetul Regiunilor (CR).

Dimensiunea instituțională a subsidiarității

X.2.3.1. CR, prezentare generală

Art. G4 TUE a adăugat la TCE articolele 198A-C, în care apare Comitetul Regiunilor (CR), regularizând succint compoziția și competențele acestuia¹.

Apariția prin Tratatul de la Maastricht a CR reprezenta o „victorie” a regiunilor. Spunem aceasta deoarece regiunile doreau de mult timp să participe la construcția UE. Începuturile acestui „asalt” al regiunilor a început în 1988, când Comisia Europeană a

1. CR apare în art. G 4, 130B, 130D-E, 198A-C, Protocolul 16 TUE Maastricht și art. 263-265 TCE, TUE Amsterdam.

emis decizia de a crea un consiliu consultativ al colectivităților regionale și locale¹, propus de federații și asociații transeuropene și având o funcție consultativă care se limita la politica regională. Doar Comisia putea solicita opinia acestui consiliu, care acționa doar la solicitarea sa.

Compoziția, numărul de membri și distribuția acestora între statele membre, forma de numire a membrilor CR, termenul pentru emiterea Rapoartelor sau Avizelor sunt exact aceleași cu cele prevăzute la art. 193-198 TCE pentru CES. Există stabilite situațiile în care Consiliul sau Comisia trebuie să consulte atât CES, cât și CR, acestea fiind cele descrise în art. 130D. Dacă TUE stabilește că CR asistă Consiliul și Comisia în munca lor normativă, nu spune totuși nimic în legătură cu PE, dar, dat fiind rolul de Codecizie al PE, și acesta poate ține cont de opinia CR, iar Avizul acestuia poate să-l ajute în formularea propriei opinii. Altfel spus, PE, în aprobarea sau respingerea Poziției comune a Consiliului sau în activitatea de amendare a acesteia, poate ține cont și de Avizul CR.

Regulamentul Intern al CR a fost aprobat de către Consiliul UE la 25 mai 1994 și publicat în *JOCE/DOCE*, L132/27.05.1994.

Membrii CR, chiar dacă provin din anumite regiuni, nu le reprezintă pe acestea, ci interesul general al UE, fiind, deci, independenți. Așa cum membrii guvernelor centrale nu pot face parte din CES, cei ai guvernelor regionale nu pot face parte din CR.

X.2.3.2. *Componentă și reprezentativitate politică.*

CR și autonomia administrativă a statelor membre

Comitetul regiunilor este compus din reprezentanți ai regiunilor și ai altor entități locale. Așa cum frumos a spus Vlad Constantinesco, CR reprezintă dimensiunea instituțională a subsidiarității (Constantinesco, 1991 ; Bassot, 1993 ; Biancarelli, 1988 ; Castro Ruano, 1994 ; Mangas Martin, 1993 ; Le Mire, 1991). Trebuie spus că unele regiuni – cele având largi competențe legislative, precum landul german, de exemplu – nu doreau să împartă reprezentarea nivelului infrastatal cu municipiile sau regiunile care aveau alt nivel de competență – precum cele franceze, de pildă –, dar UE a dorit să poată fi „auzită vocea tuturor unităților teritoriale infrastatale” și, în plus, să nu acorde o putere excesivă primelor. Argumentul principal l-a constituit proximitatea administrației locale – înțelegând aici orașele, acestea fiind foarte aproape de nevoile cetățenilor, urmate de nivelul regional. Doar în acest fel, s-a argumentat, lanțul care lega cetățenii de UE era închis : oraș, regiune, stat, UE. Fiecare, desigur, într-o proporție exactă și fără a lipsi nici unul, ceea ce ar putea afecta pacea și bunăstarea tuturor.

În plus, statele membre aveau diferite organizări politico-administrative, unele nefiind împărțite pe regiuni, iar dacă o asemenea situație exista, era dificil să se compare regiunile din statele federale cu cele din statele semifederale, precum Germania, Belgia, Spania, Italia.

Din aceste motive se poate vorbi despre eterogenitatea CR :

- pe de o parte, regiuni și municipii ;
- pe de alta, regiuni având diferite niveluri de competențe ;
- în fine, regiuni mari și mici, bogate și sărace, din Nord și Sud etc.

1. Comisia, „Decizia prin care se creează Consiliul consultativ al colectivităților regionale și locale”, *JOCE*, C247/06.09.1988.

Existența CR nu afectează dreptul statelor de a se organiza politic și administrativ așa cum cred de cuviință, conform principiului respectării de către UE a identității naționale a fiecărui stat membru (art. F1). În cazul în care un stat membru nu este organizat pe regiuni sau nu are un nivel similar acestora, nu este obligat să propună reprezentanți regionali în CR, ci doar de la nivelul municipiilor. Conform principiului autonomiei instituționale și în strânsă legătură cu cel al respectării identității naționale, statele membre au doar obligația de a adopta, conform ordinii juridice naționale, toate măsurile necesare garantării aplicării dreptului comunitar în această materie¹.

Dată fiind natura politico-teritorială a CR, pare logic ca în CR să existe reprezentanți ai tuturor regiunilor, dar statele membre sunt suverane în adoptarea de soluții naționale care să fie în acord cu propria organizare administrativă.

CR are o reprezentativitate politică directă, asistând Comisia și Consiliul în realizarea funcțiilor UE (art. 4, 198A-C TCE). Principiile democrației și subsidiarității sunt cele care au inspirat înființarea CR și pe care acest organism auxiliar le întrupează cel mai bine la nivelul UE. În legătură cu legitimitatea membrilor CR, PE și-a exprimat teama că ei ar putea fi desemnați din rândul funcționarilor de la nivel regional și local, recomandând ca aceștia să fie numiți doar dintre cei aleși la nivel de regiuni și municipii².

X.2.3.3. Organizare și competențe

Membrii CR au deplină independență în exercitarea mandatului lor (4 ani, cu posibilitatea de a fi reînnoiți). CR are propriul regulament intern, care se aprobă de către Consiliu, la fel ca în cazul CES, și se publică în *JOCE*.

Fiind un organ consultativ, Comisia și Consiliul trebuie să solicite opinia acestuia înainte de a lua decizii și să aștepte aceste opinii. De aceea, se poate spune că fără opinia CR în cazurile stabilite de către tratate, cele două instituții sus-amintite nu pot lua decizii. De aici și importanța CR (art. 190 și 198 TCE). Domeniile pe care TCE le stabilește ca fiind obligatorii sunt:

- educație, art. 126.4 TCE;
- cultură, art. 128 TCE;
- sănătate, art. 129 TCE;
- rețele transeuropene, art. 129A (orientări asupra obiectivelor generale și măsuri concrete de interoperabilitate a rețelelor);
- coeziunea economico-socială, art. 130D-E (obiective, priorități, fonduri structurale, decizii de aplicare FEDER, crearea Fondului de Coeziune).

CR era nemulțumit de excluderea sa din domenii precum formarea profesională, mediu și protecția consumatorilor, deși era vorba despre domenii de maxim interes. Mai mult decât atât, în multe state respectivele domenii sunt de competența directă a regiunilor. Această situație a făcut ca extinderea competențelor CR să constituie obiectul negocierilor tratatelor. La fel de adevărat este că nimic nu oprea Consiliul și Comisia să solicite opinia CR și în alte domenii decât cele stabilite expres de către tratate. Mai mult decât atât, CR trebuia informat de către Consiliu și Comisie cu privire la temele asupra

1. CJCE, „Hotărârea din 11.02.1971, Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor”, 39/70.

2. PE, „Rezoluția din 23.04. 1993”, *JOCE*, C150/31.05.1993 și „Rezoluția din 18.11.1993”, PE 176.644, A3-0325/93.

căroră a solicitat opinia CES, ceea ce, practic, însemna o extindere *de facto* a ariei de cuprindere a CR către cea „acoperită” de CES. Desigur, la fel ca în cazul CES, CR avea posibilitatea de a exprima opinia sa, ori de câte ori considera oportun acest lucru. Ceea ce se dorea cu adevărat era implicarea CR în procesul de analiză anterior celui decizional ori de câte ori exista o chestiune care avea legătură directă sau doar potențială cu regiunile, altfel spus, ori de câte ori problema analizată putea avea legătură cu aplicarea principiului de subsidiaritate. Se dorea, de asemenea, ca, pe termen lung, regiunile împreună cu colectivitățile locale să genereze un curent coerent de opinie, care să facă posibile politici dedicate unor largi spații regionale și transeuropene în materie de mediu și comunicații. Trebuie să mai spunem că participarea regiunilor la activitatea UE nu se limitează doar la CR, ci – în cazul statelor federale – se poate „ridica” chiar la nivel ministerial, regiunile apărând în Consiliul UE. Este vorba¹ despre situația în care un ministru de land este delegat să participe și să reprezinte guvernul unui stat federal într-un consiliu sectorial. Rațiunea unei asemenea decizii este simplă: dacă un sector economic al unui stat federal este predominant în economia unui land, se consideră că interesul național este mai bine apărut de reprezentantul aceluia land, plecând de la premisa că, la nivelul respectivului land, se cunoaște cel mai bine problema și că landul are un interes major în respectiva chestiune.

X.2.3.4. Reforma instituțională

Tratatul de la Amsterdam

Referitor la Comitetul Regiunilor, Tratatul de la Amsterdam a acceptat recunoașterea competențelor acestuia (art. 263-265 TCE, fostele art. 198A-198C) în legătură cu aprobarea propriului Regulament Intern, cât și dreptul PE de a se consulta direct cu respectivul Comitet.

Sfera consultărilor cu Comitetul Regiunilor se extindea și ea, de la problematica transfrontalieră la chestiuni cu caracter mai general, precum muncă, mediu, formare profesională, transporturi, implementarea fondurilor sociale europene.

În schimb, CIG '96 nu a reținut alte propuneri referitoare la problematica regională, printre care reforma principiului subsidiarității.

În final, au fost efectuate următoarele modificări:

- art. 263 TCE (incompatibilitatea condiției de membru al CR și PE);
- art. 264 TCE (autonomia administrativă și organizatorică);
- art. 265 TCE (obligativitatea consultării CR de către PE în cazul cooperării transfrontaliere);
- extinderea consultării CR în cazul unor sectoare precum muncă (art. 128-129 TCE), aspecte sociale (art. 137 TCE), sănătate (art. 152 TCE), mediu (art. 175 TCE), fonduri sociale (art. 146 TCE), formare profesională (art. 150 TCE), transporturi (art. 71 TCE).

Tratatul de la Nisa

Prin art. 263 TCE se stabilea că:

- se instituia un comitet având caracter consultativ, numit în continuare Comitetul Regiunilor, compus din reprezentanți ai colectivelor regionale și locale, titulari ai

1. Așa acum arătam în capitolul VII.

- unui mandat electoral în sânul unei colectivități regionale sau locale, responsabili politic în fața unei „adunări” rezultate din alegeri ;
- numărul membrilor CR nu putea depăși 350 ;
 - membrii Comitetului, cât și un număr egal de supleanți erau numiți, la propunerea statelor membre, pentru patru ani ;
 - mandatul lor putea fi reînnoit. Consiliul, prin majoritate calificată, aproba lista membrilor și a supleanților conform propunerilor făcute de către statele membre. În caz contrar, la terminarea mandatului pentru care fuseseră propuși, acesta lua sfârșit din oficiu ;
 - ei nu puteau fi simultan și membri PE.

X.2.4. Comitetul CECO/CECA

Acest organ consultativ, similar CES, apare în art. 18-19 TCECA.

Avea între 62 și 96 de membri, numiți de Consiliu și propuși de organizațiile antreprenoriale și sindicale, ceea ce asigura independența acestora față de statele membre (Mangas Martin, 1986). La fel ca în cazul CES, lista propusă conținea dublul numărului atribuit fiecărui stat, fiind apoi desemnați, de către Consiliu, jumătate dintre aceștia. Membrii Comitetului CECO/CECA erau desemnați pe doi ani, alegându-se dintre ei un președinte și o conducere colectivă.

Art. 19 TCECA arăta că „Înalta Autoritate este cea care consultă Comitetul CECO/CECA”. Același articol asigura Comitetului CECO/CECA capacitatea de a emite din proprie inițiativă rapoarte sau observații. Termenul minim pentru elaborarea rapoartelor, când acestea se realizau la solicitarea Înaltei Autorități, era de zece zile.

Consultarea Comitetului CECA de către Comisie era obligatorie, chiar dacă Avizul său nu era ulterior luat în seamă de către aceasta. În cazul în care Comisia nu consulta Comitetul CECA, deciziile sale puteau fi atacate la CJCE (art. 33 TCECA). Comitetul CECA trebuia să emită Avizul său în legătură cu art. 19.1-2, 46.4, 53.1-2, 54, 55.2, 56.1, 58.1, 58.3, 59.1, 59.5-6, 60.1-2, 61.1, 62.1, 65-66, 67.2-3, 68.2-3, 95.1 TCECA. În plus, Comisia putea consulta Comitetul CECA ori de câte ori considera necesar.

Comitetul CECO/CECA își elabora regulamentul intern, acesta nefiind aprobat de către Consiliu. Regulamentul intern stabilea existența Comisiilor specializate. Rapoartele elaborate de aceste Comisii se aprobau în plenul Comitetului CECO/CECA.

Dată fiind competența sa sectorială, impactul Comitetului CECA a fost, pe ansamblu, mai scăzut decât al altor organisme auxiliare.

X.2.5. Banca Europeană de Investiții.

Rolul său în integrarea economiilor statelor membre și realizarea coeziunii economico-sociale

X.2.5.1. Banca Europeană de Investiții,

instituție publică internațională aflată în serviciul UE

Înainte de reforma de la Maastricht, BEI apărea în Titlul IV al TCE dedicat Politicii Comunitare ca fiind un instrument al acesteia, la fel ca politica economică, socială etc. Prin TUE, BEI apare în partea a V-a (instituțională), după organele auxiliare CES și CR,

în acest fel clarificându-se legătura existentă între BEI, pe de o parte, și, pe de alta, instituțiile și organele auxiliare ale CE, dar și între BEI și obiectivele CE.

Altfel spus :

- BEI trebuie să contribuie la integrarea economiilor statelor membre și la realizarea coeziunii economico-sociale ;
- aceste obiective se pot realiza printr-o coerentă politică de stimulare a investițiilor (Bermejo, 1987 ; Kaser, 1984 ; Tabary, 1986).

Chiar dacă s-a stabilit legătura dintre BEI și sistemul instituțional al CE, BEI rămâne independentă juridic de CE (art. 189D TCE). Așa fiind, CJCE a arătat că BEI are un „caracter comunitar, dar trebuie să acționeze independentă. Ceea ce nu înseamnă nici că autonomia sa o poate rupe de CE și nici că îi permite să ignore regulile comunitare. BEI este independentă în privința gestionării afacerilor sale, dar legată de CE în privința obiectivelor”¹.

Data fiind autonomia sa juridică, BEI poate fi catalogată ca instituție publică internațională aflată în serviciul UE.

X.2.5.2. *Funcții și obiective*

Având în vedere autonomia sa, BEI funcționează ca o bancă, concentrându-se pe eficiența operațiunilor, încrederea piețelor financiare internaționale și obținerea de resurse prin mijloace specifice (împrumuturi, emiterea de obligațiuni pe piața internațională de capital). BEI oferă banii astfel obținuți sub formă de împrumuturi și garanții, instrumente bancare prin care stimulează investițiile în CE, dar și în afara teritoriului acestora.

Fără a trebui să câștige neapărat din respectivele operațiuni, BEI nici nu trebuie să piardă, nefiind o instituție de caritate sau de solidaritate socială. De aceea, BEI percepe comisioane și dobânzi similare celor existente pe piața internațională de capital. Banii BEI sunt la dispoziția statelor membre, a entităților publice din acestea, dar și a mediului privat, în scopul finanțării de proiecte din toate sectoarele economice. Împrumuturile BEI sunt posibile și pentru state terțe, în cazul existenței unor acorduri cu CE² și dacă au drept scop realizarea de investiții publice și private, conform acordurilor încheiate între CE și respectivele state.

BEI contribuie la dezvoltarea stabilă și echilibrată a Pieței Interne a UE, înțelesă ca parte a UE și a interesului general al acesteia (art. 198E TCE). În acest scop, BEI acordă împrumuturi și garanții pentru următoarele categorii de proiecte :

- dezvoltarea regiunilor rămase în urmă ;
- modernizarea și reconversia industrială și crearea de noi activități ;
- proiecte transfrontaliere de interes comun pentru mai multe state CE.

Resursele BEI sunt considerate complementare și subsidiare altor resurse (art. 198D TCE), BEI neacordând avansuri de finanțare a proiectelor. Astfel spus, proiectele trebuie să se bazeze pe alte resurse publice naționale și/sau comunitare (fonduri structurale, de exemplu) sau private înainte de a fi solicitată finanțarea BEI. BEI acordă împrumuturi

1. CJCE, „Hotărârea din 15.06.1976, Mills vs BEI”, 160/75 și „Hotărârea din 03.03.1988, Comisia vs Consiliu”, 85/86 și „Hotărârea din 02.12.1992, SGEEM vs Etroy”, BEI C-370/89.
2. De tipul „statelor asociate”, precum cele din Europa, Mediterană, Africa, America Latină etc.

pentru proiecte concrete, dar nu finanțează statele membre, iar împrumuturile cu caracter general se acordă doar dacă se referă la regiuni mai puțin dezvoltate și doar dacă sunt administrate de entități naționale sau regionale publice, care le redistribuie apoi pe proiecte concrete desfășurate de IMM-urile din respectivele regiuni.

Proiectul prin care se solicită împrumut BEI trebuie să conțină date care demonstrează că el contribuie la procesul de integrare, dar și date privind necesitatea economică, viabilitatea tehnică, conformitatea cu normele de mediu, iar dacă este o investiție productivă, și date privind rentabilitatea financiară. BEI are o „sensibilitate” specială pentru finanțarea proiectelor de mediu și a celor de îmbunătățire a calității vieții în UE, de utilizare rațională a resurselor UE, energie și creștere a competitivității. Date fiind aceste „sensibilități”, finanțarea BEI obligă la respectarea normelor de mediu ale UE, în raport cu toți aplicantii săi și cu toate proiectele finanțate.

X.2.5.3. Organizare și resurse financiare

Membrii BEI sunt statele UE care subscriu la capital. Structura BEI este reglementată prin protocoale ale TCE. Organul de conducere este Consiliul Guvernatorilor și este compus din miniștrii desemnați de către statele membre, de regulă cei de Finanțe sau Economie. La rândul său, Consiliul Guvernatorilor :

- stabilește direcțiile generale ale politicii de creditare ;
- aprobă bilanțul și raportul anual ;
- decide asupra extinderii de capital ;
- numește membrii Consiliului de administrație și ai Comitetului director.

Consiliul de administrație decide asupra acordării creditelor, garanțiilor și dobânzilor, dar și a comisioanelor, iar Comitetul director gestionează afacerile administrative ale BEI.

Resursele financiare ale BEI își au originea în :

- capitalul subscris de statele membre, cota fiecărui stat fiind stabilită prin art. 4.1 al Protocolului TCE, modificat cu ocazia extinderilor UE ; o parte a acestor bani constituie rezerva BEI ;
- contribuțiile statelor asociate la UE, conform acordurilor de asociere, dar și unele împrumuturi speciale pe care le fac statele membre ;
- vânzarea-cumpărarea de acțiuni ale BEI, dar și plasarea de capital pe piața internațională ;
- împrumuturile pe care le face BEI pe piața de capital.

X.2.5.4. Reforma tratatelor și BEI

Prin Tratatul de la Nisa s-a modificat statutul BEI, acesta făcând obiectul unui protocol, anexat la Tratatul UE. Astfel, Consiliul – prin unanimitate, la cererea BEI și după consultarea PE și a Comisiei sau la cererea Comisiei și după consultarea PE și a BEI – poate modifica articolele 4, 11-12 și 18, paragraful 5, ale statutului Băncii (art. 266, aliniat 3, TCE).

X.2.6. Agențiile UE

Există mai multe tipuri de agenții :

- comunitare ;
- de cooperare în materie de politică externă și securitate comună ;
- de cooperare polițienească și judiciară în materie penală (JAI) ;
- executive.

X.2.6.1. Agențiile comunitare

Agențiile comunitare sunt organisme regularizate prin dreptul comunitar (sau dreptul public european), distincte de instituțiile UE și având propria personalitate juridică. Sunt create prin dispoziții de drept derivat, secundar ; au ca finalitate realizarea unei activități concrete, tehnice sau științifice, care să sprijine acțiunile primului pilier al UE, cel comunitar.

Există 22 de agenții comunitare :

- „Agenția comunitară de control a pescuitului” (CFCA), cu sediul la Vigo ; are ca scop îndeplinirea legislației comunitare în materie de pescuit, cooperarea statelor membre și controlul îndeplinirii acestor obiective ;
- „Agenția europeană a drepturilor fundamentale” (FRA), cu sediul în Viena ; are drept obiect de activitate asistarea instituțiilor UE și a statelor membre în legătură cu drepturile fundamentale și normativizarea lor la nivelul UE ;
- „Agenția europeană pentru mediu” (EEA), cu sediul la Copenhaga ; are competențe în strângerea datelor necesare elaborării normelor europene specifice ;
- „Agenția europeană a medicamentelor” (EMA), cu sediul la Londra ; are competențe în evaluarea și analizarea medicamentelor care se comercializează în UE ;
- „Agenția europeană de securitate aeriană” (EASA), cu sediul la Köln ; are în vedere reglementarea și punerea în aplicare a dispozițiilor legate de transportul aerian în UE ;
- „Agenția europeană de securitate a rețelelor și informației” (ENISA), cu sediul în Creta ; are drept scop asistarea instituțiilor comune ale UE și a statelor membre în probleme legate de securitatea rețelelor IT și a informației ;
- „Agenția europeană de securitate maritimă” (EMSA), cu sediul la Lisabona ; are drept scop securitatea maritimă și prevenirea contaminării ;
- „Agenția europeană pentru substanțe și produse chimice” (ECHA), cu sediul la Helsinki ; asigură coerența în utilizarea substanțelor chimice ;
- „Agenția europeană pentru gestiunea cooperării operative la frontierele externe” (FRONTEX), cu sediul la Varșovia ; asigură cooperarea în materie de pază a frontierelor externe ale UE, formarea de polițiști de frontieră etc. ;
- „Agenția europeană pentru reconstrucție” (EAR), cu sediul la Salonic ; se ocupă de reconstrucția fostei Iugoslavii (mai puțin Slovenia, membră UE) ;
- „Agenția europeană pentru securitate și sănătate în muncă” (EU-OSHA), cu sediul la Bilbao ; se ocupă de îmbunătățirea condițiilor igienico-sanitare la locul de muncă ;
- „Agenția feroviară europeană” (ERA), cu sediul la Lille și Valenciennes ; are drept scop securitatea și interoperabilitatea transporturilor feroviare ;
- „Agenția europeană pentru securitate alimentară” (EFSA), cu sediul la Parma ; veghează asupra securității alimentare, inclusiv asupra sănătății și bunăstării animalelor și a protecției fitosanitare ; urmărește aplicarea uniformă a normelor fitosanitare și veterinare comunitare în sectorul alimentar și agroalimentar ;
- „Centrul de traducere al organismelor UE” (Cdt), cu sediul la Luxembourg ; asigură traducerile necesare agențiilor specializate și descentralizate ale UE ;
- „Centrul european pentru educare și formare profesională” (Cedefop), cu sediul la Berlin/Salonic ; promovează formarea profesională și pe cea continuă ;

- „Fundatia europeană pentru formare” (ETF), cu sediul la Torino ; se ocupa inițial cu formarea specialiștilor în problematica Europei de Est ; la ora actuală se ocupă, în plus, cu schimbul reciproc de informații în sectorul educației și al formării profesionale ;
- „Centrul european pentru prevenirea și controlul îmbolnăvirilor” (ECDC), cu sediul în Stockholm ; are drept scop prevenirea îmbolnăvirilor cu SIDA, SARS, gripă și alte boli infecțioase ;
- „Fundatia europeană pentru îmbunătățirea condițiilor de viață și muncă” (EUROFOUND), cu sediul la Dublin ; contribuie la îmbunătățirea condițiilor de muncă și viață în UE ;
- „Observatorul european al drogurilor și toxicomaniei” (EMCDDA), stabilit la Lisabona ; reunește informațiile necesare în lupta împotriva drogurilor ;
- „Oficiul comunitar al varietății vegetale” (CPVO), cu sediul la Angers ; are ca obiect de activitate controlul asupra obținerii de noi produse vegetale ;
- „Oficiul de armonizare a pieței interne – mărci, modele, design” (OHIM), cu sediul la Alicante ; are drept scop garantarea proprietății intelectuale în UE prin înregistrarea Mărcilor ;
- „Agenția de control a GNSS European” (în formare).

X.2.6.2. Agențiile de cooperare în materie de politică externă și securitate comună

Au fost create spre a îndeplini activități concrete cu caracter tehnic, științific sau de control, pentru activitățile PESC, așadar în sprijinul celui de-al doilea pilier al UE.

Acestea sunt :

- „Agenția europeană de apărare” (EDA), cu sediul la Bruxelles ; are drept scop impulsionearea capacității de apărare a UE, în special gestionarea situațiilor de criză, cooperarea statelor în sectorul armamentului, stimularea cercetării militare ;
- „Centrul de sateliți al UE” (EUSC), cu sediul la Madrid ; are drept scop analizarea imaginilor primite prin sateliți ;
- „Institutul pentru studii de securitate al UE” (ISS), cu sediul la Paris ; are drept scop implementarea unei „culturi a securității europene”, realizând în acest scop studii, dezbateri etc.

X.2.6.3. Agențiile de cooperare polițienească și judiciară în materie penală (JAI)

Au apărut din dorința statelor membre și a instituțiilor comunitare de a intensifica cooperarea în lupta împotriva crimei organizate. Organizarea lor ține de și sprijină cel de-al treilea pilier al UE – cooperarea în materie de JAI.

Acestea sunt :

- „Școala europeană de poliție” (CEPOL), cu sediul la Hampshire ; are drept scop formarea de ofițeri superiori de poliție și impulsionearea cooperării polițiilor europene ;
- „Oficiul european de poliție” (EUROPOL)¹, cu sediul la Haga ; asigură cooperarea statelor membre în materie de trafic de persoane, droguri, materiale radioactive și

1. Oficiul European de Poliție a fost creat prin „Hotărârea Consiliului din 26 iulie 1995”, publicată în JOCE/DOCE, C316/22.11.1995.

periculoase, mașini, arme etc. ; EUROPOL deține o consistentă bază de date la nivel european ;

- „Unitatea europeană de cooperare în materie judiciară” (EUROJUST), cu sediul la Haga ; are drept scop creșterea eficacității luptei împotriva crimei organizate prin cooperarea autorităților naționale în vederea creării unui spațiu comun judiciar european.

X.2.6.4. *Agențiile executive*

- Au fost create prin decizii ale Consiliului pentru diferite activități de gestiune a unor programe comunitare și își au sediile la Bruxelles.

Dintre aceste agenții amintim :

- „Agenția executivă a competitivității și inovației” (AECI) ; pune în practică programul „Energia inteligentă. Europa” ;
- „Agenția executivă pentru educație, audio-vizual și cultură” ; sprijină punerea în practică a celor 15 programe din educație, cultură, tineret, formare, cetățenie activă, audio-vizual ale UE ;
- „Agenția executivă pentru programe de sănătate publică” (PHEA) ; gestionează programele multianuale de sănătate publică ale UE.

Capitolul XI

Relațiile interinstituționale și procesul decizional

XI.1. Comisia Europeană și elaborarea propunerilor normative

procesul decizional

XI.1.1. *Reflecție, elaborare și impulsioneare a dreptului comunitar.* *Analiza internă a propunerii normative*

Procesul de decizie normativă este cel tipic și deja cunoscut :

- propunerea Comisiei ;
- participarea PE, într-una din formele posibile ;
- adoptarea actului normativ de către Consiliu sau, în cazurile prevăzute prin tratate, de către Consiliu/PE.

Procesul de decizie normativă este unul care se bazează pe dialog și cooperare între instituțiile comune ale UE. Independent de tipul de decizie, există un punct comun : propunerea Comisiei.

La rândul ei, propunerea este precedată de reuniuni ale Comisiei cu experți ai administrațiilor naționale și cu cei ai grupurilor socioprofesionale, în scopul cunoașterii punctelor de vedere ale acestora (Dewost, 1992).

Atunci când Comisia, în virtutea dreptului său la inițiativă legislativă, acționează într-un domeniu, o face conform mandatului stabilit prin tratate și în baza unor criterii de :

- oportunitate ;
- necesitate ;
- urgență.

În această fază în care Comisia acționează în vederea realizării obiectivelor comunitare, se poate afirma că lucrează independent și în interesul general al UE. Atât Comisia, cât și serviciile sale tehnice au canale de comunicare cu autoritățile și mediile politice și economice naționale și europene, inspirându-și de aici ideile, iar dacă acestea au la bază necesitățile obiective ale CE, nu poate rămâne neutră în fața lor. Chiar și în această situație, acțiunea sa se declanșează doar ca urmare a unei decizii proprii și total independente. Alteleori, Comisia simte nevoia să dezbată încă din faza primară proiectele sale normative și organizează colocvii, seminarii, concursuri publice în vederea elaborării studiilor tehnice, acțiuni la care invită reprezentanți ai mediilor academice, socio-profesionale și politice.

Imediat ce Comisia a decis că va face o propunere normativă, direcțiile sale generale pregătesc rapoarte sau studii, solicitând în acest scop informații și date statistice, realizează studii de legislație comparată, iar dacă este vorba despre modificarea legislației în vigoare, evaluează impactul respectivelor modificări.

În această fază internă a muncii Comisiei, metoda de lucru este una funcționalistă, experții săi fiind cei care inițiază discuțiile și identifică problema, stabilesc zona comună de interese, fixează obiectivul comun și ajung la un acord asupra necesității Acțiunii Comune.

Studierea binomului „problemă-soluție” este progresivă, iar acordurile se definesc pe măsură ce binomul amintit avansează de la bază spre vârf, adică de la serviciile tehnice spre treptele superioare ale Comisiei. În această fază de pregătire a propunerii de act normativ, tehnicismul propunerii, limbajul tehnic și rațional al acesteia dau credibilitate acțiunii.

XI.1.2. Rolul experților naționali

Paralel cu această muncă prin care experții Comisiei elaborează studii, Comisia intră în contact și cu administrațiile naționale (Gonzalez Sanchez, 1987 ; Kassim, Wright, 1992), convocând experții propuși de către acestea. Funcționarii desemnați de către statele membre nu participă la aceste reuniuni în calitatea lor de funcționari naționali, ci în calitate de experți în problema dezbătută, fără a avea obligații sau mandate exprese din partea guvernelor care i-au numit. Legătura dintre Comisie și guvernele statelor membre se realizează, în această fază, prin intermediul COREPER. Cu ocazia acestor întâlniri cu experții naționali, Comisia obține informațiile de care are nevoie, cunoaște normele și practicile administrative din statele membre, ea nefiind capabilă să adune și să proceseze date complete despre fiecare stat sau regiune în parte.

Cooperarea sa cu administrațiile naționale este foarte importantă și pentru că, în plus, deciziile sale pot afecta sub diferite aspecte viața politică, economică, socială sau culturală a statelor membre.

Cooperarea cu experții și administrațiile naționale face ca încă din această fază să poată fi indentificate unele neajunsuri ale propunerii normative, unele obstacole pe care le-ar întâmpina într-unul sau mai multe state, gradul de acceptare sau reticențele pe care le-a putea provoca. În acest fel, crește gradul de eficacitate al acțiunii comunitare, în general, și al Comisiei, în particular.

Pentru administrațiile naționale este un bun prilej de a cunoaște conținutul viitoarelor propuneri normative ; în acest fel, sunt prevenite asupra necesității elaborării unei poziții proprii în sânul Consiliului, conform căreia să încerce, încă din această fază, să influențeze procesul decizional.

Aceste activități de pregătire și asociere a administrațiilor naționale la activitatea Comisiei permit stabilirea unor relații de încredere reciprocă între administrația comunitară și cele naționale.

XI.1.3. *Influența grupurilor de interese economice și socioprofesionale*

În vederea elaborării unei propuneri normative sau în scopul definirii unui sector, Comisia intră în contact cu mediile sociale, economice și profesionale interesate (Mazey, Richardson, 1993; Rideau, 1992). Aceste întâlniri pot fi organizate direct de către Comisie sau sugerate de aceasta și organizate de către grupurile amintite, putând lua forma unor colocvii, seminarii, grupuri de lucru etc. Asemenea întâlniri au loc și fără a fi neapărat vorba despre o inițiativă legislativă a Comisiei. Este cazul acelor întâlniri când Comisia dorește, pe de o parte, să cunoască opinia grupurilor socioeconomice sau când, pe de altă parte, acestea sunt cele care doresc să-și facă cunoscute Comisiei preocupările sau dorința de a fi modificată legislația. Ușurința cu care aceste grupuri „pătrund” la nivelele de jos ale Comisiei constituie o invitație, astfel încât ele vor încerca să influențeze viitoarele acte normative la acest nivel și în această fază. Trebuie să recunoaștem că avem de-a face cu o fază propice unui lobby serios, dat fiind faptul că, pe măsură ce propunerea de lege „urcă spre vârf”, acesta va fi tot mai dificil. De aceea, în această fază întâlnim o intensă activitate a asociațiilor socioprofesionale naționale și transnaționale de lobby care încearcă să transmită ideile lor și să trezească interesul Comisiei pentru acestea.

Aceste grupuri de interese economice și socioprofesionale sunt organizate la scară comunitară și au o mare forță în calitate de grupuri de presiune în fața instituțiilor comunitare, cu precădere a Comisiei Europene. Astfel, există Comitetul Organizațiilor Profesionale ale Agricultorilor, Uniunea Confederațiilor din Industrie, Confederația Europeană a Sindicatelor, Confederația Camerelor de Comerț și Industrie din CE, Comitetul Industriilor de Bumbac etc. În afara acestor organizații transnaționale, există zeci de reprezentante ale unor mari societăți naționale și ale multinaționalelor care activează în statele UE, dar și ale unor entități regionale, locale etc.

Aceste asociații, reprezentând interese economice și socioprofesionale neguvernamentale, reprezintă și apără interesele sectoriale cu care, uneori, se identifică chiar mai bine decât cu interesele naționale. Respectivul grupuri de presiune încearcă să transmită influența lor instituțiilor și politicilor comunitare, prin accesul la Comisie, CES, PE, dar și prin lobby-ul pe care-l fac pe lângă propriile guverne, prin intermediul asociațiilor naționale pe care le au sau le cultivă.

Dacă obiectivele lor economice și socioprofesionale nu se regăsesc în cele promovate de guvernele lor pe lângă UE sau de către instituțiile comunitare, aceste asociații încearcă să se împotrivescă.

La rândul ei, Comisia este interesată ca viitoare sale propuneri normative să se bucure de acceptul acestor grupuri de interese, ceea ce ridică șansele Comisiei de a „trece” respectivele propuneri prin Consiliu. Acest lucru se întâmplă deoarece grupurile de interese fac presiuni asupra guvernelor pentru a fi aprobate propunerile Comisiei în Consiliu, ori de câte ori acestea sunt pe placul lor.

Consiliul nu vede cu ochi buni această relație a Comisiei cu mediile economice și socioprofesionale, dar Comisia are argumentele ei, foarte importante fiind acela al obligativității consultării acestor medii în scopul cunoașterii opiniilor celor direct afectați și interesați. Cert este că :

- în această fază, în care Comisia încă nu a prezentat formal propunerea sa de act normativ, cunoașterea unui număr cât mai mare de opinii, inclusiv a celor din mediile economice și socioprofesionale este un exercițiu democratic ;
- în această fază prevalează analiza tehnică a specialiștilor Comisiei, dar și expertiza specialiștilor naționali, fără a pierde din vedere presiunea grupurilor de interese economice și socioprofesionale europene, naționale și multinaționale.

XI.1.4. *Transparență și subsidiaritate în elaborarea propunerilor*

XI.1.4.1. *Transparența*

Accesul experților naționali și ai mediului economic și socioeconomic la serviciile Comisiei este o expresie a transparenței procesului de elaborare a propunerilor normative de către Comisia Europeană.

Cu ocazia Declarației de la Birmingham, adoptată de către Consiliul European la 16 octombrie 1992¹, se acceptă opinia Comisiei potrivit căreia, înainte de a se elabora propuneri normative, să fie consultate toate părțile interesate. Această consultare a părților interesate înseamnă :

- pe de o parte, cunoașterea opiniei statelor membre asupra chestiunilor curente ;
- pe de alta, cunoașterea opiniei acestora asupra documentelor sectoriale strategice ale Comisiei, numite „Cărți verzi”, respectiv „Cărți albe”.

Cu aceeași ocazie se solicita ca proiectele normative să fie clare și simple, iar Consiliul a adoptat o Rezoluție² prin care obliga COREPER și Comisia să le redacteze concis, simplu și fără ambiguități, să evite frazele lungi și abrevierile, referințele imprecise sau dificil de urmărit, ca și orice trimiteri la alte texte decât cele normative.

În plus, prin programul său anual de activitate, care se dezbate și se aprobă de către PE, Comisia face publice prioritățile sale legislative pentru fiecare perioadă în parte, dar și calendarul trimestrial (art. 4 din Regulamentul Intern al Comisiei ; art. 49 din Regulamentul Intern al PE). Acest adevărat „program legislativ anual” include toate propunerile legislative ale Comisiei, fiind comunicat guvernelor, CES, CR. El poate fi revizuit la începutul celui de-al doilea semestru al fiecărui an.

Ulterior³, pe baza deciziilor de la Birmingham, Comisia s-a angajat să publice în JOCE rezumatul inițiativelor normative pe care le pregătește, astfel încât părțile interesate să poată, la rândul lor, pregăti și transmite eventualele comentarii și propuneri. De asemenea, Comisia s-a angajat să publice programul său de activitate și calendarul legislativ, dar și să traducă mai repede documentele sale în toate limbile comunitare ; în plus, în anul 1995 s-a angajat să trateze egal PE și Consiliul, în legătură cu inițiativa și calendarul legislativ.

1. Consiliul European, „Declarația Consiliului European de la Birmingham”, 16.10.1992, RIE, nr. 3, 1992.
2. Consiliul, „Rezoluție cu privire la calitatea redactării legislației comunitare”, 08.06.1993, JOCE, C166/17.06.1993.
3. PE, Consiliu, Comisie, „Declarație instituțională cu privire la democrație, transparență și subsidiaritate”, 25.10.1995, JOCE, L328/06.12.1993.

Constatăm astfel îndeplinirea angajamentului Comisiei de a publica propunerile sale normative în *JOCE*, ceea ce, până la urmă, permite tuturor celor interesați să cunoască textele asupra cărora Consiliul inițiază dezbaterile, iar PE, CES, CR se pronunță. Putem vorbi deci despre transparența activității Comisiei, dacă avem în vedere publicarea proiectelor sale normative, ceea ce nu se prea întâmplă la nivel național.

XI.1.4.2. *Subsidiaritatea*

Comisia este prima instituție care trebuie să decidă asupra necesității și dimensiunii intervenției Comunității, altfel spus, prima care trebuie să supună propunerea de lege analizei, din perspectiva subsidiarității¹. Fiind vorba despre competențe comune², Comisia trebuie să decidă dacă acțiunea comunitară este necesară într-una dintre cele două situații :

- atunci când se constată că problema de soluționat are o dimensiune transnațională ;
- dacă soluția de la nivel comunitar este mai bună decât cea de la nivel național (art. 3B TCE).

De aceea, în expunerea de motive a fiecărei dispoziții, Comisia trebuie să justifice modul de aplicare a subsidiarității³. Să nu uităm că aplicarea subsidiarității nu este facultativă, că ea face parte din principiile de bază ale UE și că, în acest sens, rolul Comisiei în această fază a procesului decizional este deosebit de important, alături de cel al CR. Să nu uităm, de asemenea, că o propunere legislativă care nu a urmat căile procedurale legate de subsidiaritate devine nulă de drept dacă este contestată ulterior la CJCE, iar Comisia trebuie să vegheze ca acest lucru să nu se întâmple.

XI.2. Consiliul și procesul decizional

Odată ce Comisia a adoptat propunerea normativă prin majoritate absolută, aceasta este trimisă Consiliului, în toate versiunile lingvistice ale statelor membre, însoțită de o scrisoare a Președintelui Comisiei. La rândul său, Secretariatul General al Consiliului o trimite COREPER și Reprezentanților permanente ale statelor membre. De asemenea, Secretariatul General al Consiliului trimite propunerea legislativă PE (cu excepția Codeciziei, când Comisia o trimite direct PE), CR, CES. Simultan, COREPER pregătește solicitările formale adresate CR și CES, dar, sub aspect administrativ, tot Secretariatul General gestionează această activitate. În scopul sprijinirii Președinției Consiliului prin formularea unor opinii calificate, dar și a COREPER sau a grupurilor sale de lucru, Secretariatul General al Consiliului trimite propunerea legislativă a Comisiei și serviciilor interne ale Consiliului (celor juridice, cu precădere).

1. Apare expres în preambulul TUE, art. B TUE, art. 3 TCE etc. și, pe fond, delimitează competențele între nivelul statal și suprastatal (comunitar).
2. Principiul subsidiarității nu se aplică atunci când este vorba despre competențe exclusiv naționale și exclusiv comunitare.
3. Consiliul European, „Concluziile Consiliului European de la Edinburgh”, *RIE*, nr. 1, 1993 ; PE, Consiliul, Comisia, „Acord interinstituțional asupra procedurii de aplicare a principiului subsidiarității”, *JOCE*, L329/06.12.1993.

Cel mai simplu proces decizional este cel cunoscut sub numele de „lectura unică”, în care PE participă doar prin *Aviz consultativ*. Altfel spus, *deliberarea și decizia* au loc în Consiliu, iar PE este chemat doar să-și dea *Avizul*.

În ceea ce privește celelalte două proceduri, ale Cooperării și Codeciziei, acestea reproduc, în linii generale, în timpul „primei lecturi”, procedura de mai sus, la aceasta adăugându-se cele cunoscute ca „a doua lectură” și „a treia lectură”.

XI.3. „Dialogul clasic” Comisie-Consiliu

Dialogul Comisie-Consiliu a constituit, până la AUE, singura axă a procesului decizional. Începând cu AUE, la procesul decizional se adaugă și PE, ceea ce a transformat, progresiv, dialogul bilateral Consiliu-Comisie într-un *triunghi decizional PE-Consiliu-Comisie* (Jacque, 1984 ; Domestici-Met, 1987).

Apariția acestui triunghi decizional nu a diminuat importanța dialogului, a cooperării Comisie-Consiliu, care începe odată cu trimiterea propunerii legislative a Comisiei, redactată în limbile oficiale ale CE, către Consiliu.

XI.3.1. Inițiativa normativă a Comisiei, prima etapă a dialogului

Așa cum am mai spus, rolul Comisiei nu încetează odată cu formularea propunerii legislative, ea participând la întreaga activitate pe care Consiliul o va desfășura pe marginea respectivei propuneri (art. 155.3 TCE). De aceea se și vorbește despre „tandemul Comisie-Consiliu”.

Comisia și Consiliul nu sunt instituții paralele, ambele participă la procesul decizional, una fără cealaltă neputând să facă nimic. Astfel :

- pe de o parte, așa cum am arătat anterior, Comisia avansează majoritatea propunerilor normative, fără de care Consiliul nu ar avea ce decide ;
- pe de alta, Consiliul, la rândul său, poate obliga Comisia să-i „livreze” propuneri legislative, fără de care nu-și poate îndeplini misiunea adoptării acestora.

Separarea fazei de reflecție, elaborare, impulsională a dezvoltării dreptului comunitar de cea de decizie și, mai ales, atribuirea acesteia unei instituții transnaționale, apărătoare prin definiție a interesului comunitar, este o formă de gestiune a unui sistem public (UE) care a funcționat până acum destul de bine.

Chiar dacă propunerea se elaborează independent și autonom de către Comisie, iar decizia se ia de către Consiliu, această distribuție a puterii nu trebuie interpretată ca succesivă și independentă, ci mai degrabă ca paralelă și interdependentă. Altfel spus, Comisia rămâne interesată de propunerea sa și după ce a trimis-o Consiliului spre adoptare, iar acesta, la rândul său, nu consideră decizia ca o „simplă operațiune” pe care trebuie să o execute. Mai mult decât atât, în prima fază a procesului de decizie din Consiliu, analiza propunerii se face pe baza paradigmei Comisiei. Și este logic să fie așa, dacă avem în vedere că membrii Consiliului analizează materialul elaborat de către Comisie. De aceea se și vorbește despre influența pe care cel care formulează propunerea o are asupra unui act normativ.

Ca instituție care propune, Comisia devine un „interpret privilegiat al interesului comunitar”, fiind obligată să dea propunerii o viziune inspirată din acesta. Dar interesul comun nu este suma intereselor naționale, nici o noțiune politică abstractă, ci o idee care se bazează pe legislația comunitară și are drept subiect de referință obiectivele comune ale UE. Altfel spus, interesul comun este un sistem dinamic definit de legea comunitară, obiectivele comune și mijloace. De aceea, Comisia trebuie să cunoască interesele tuturor și să redacteze propunerea legislativă, astfel încât toate părțile să fie cât mai bine reprezentate (art. 148 și 189A TCE), protejând toate statele, atât cele mici, cât și pe cele mari. De altfel, așa cum am mai spus, Consiliul, dacă dorește să modifice propunerea Comisiei – în interesul statelor mari, să zicem –, nu o poate face decât prin unanimitate, ceea ce este dificil. După cum se vede, o propunere a Comisiei se adoptă în Consiliu prin majoritate calificată, dar modificarea ei reclamă unanimitatea. Mai mult decât atât, Comisia poate modifica propunerea sa în tot timpul procesului decizional din Consiliu (dacă decizia nu a fost luată încă), ceea ce îi conferă Comisiei o putere aparte (art. 189A TCE). Prin această capacitate de a opera modificări în timpul procesului decizional din Consiliu, Comisia are o formidabilă forță de negociere în Consiliu. Astfel, Comisia poate contribui la formarea de facto a majorității calificate, operând din mers și fără a abdica de la principiul respectării interesului general schimbările necesare, schimbări care pot debloca decizia, conducând la obținerea majorității necesare adoptării actului normativ. Într-o asemenea întreprindere, Comisia dă dovadă de flexibilitate și înțelepciune.

De altfel, cooperarea permanentă dintre Comisie și Consiliu de-a lungul procesului de elaborare și aprobare a normelor comunitare este codificată în Tratatul Constitutiv la art. 16.3 TCECA, 162.1 TCE și 131.1 TCEEA, care precizează că nici o decizie nu este de conceput în sistemul instituțional comunitar fără cooperarea, conformă competențelor fiecăreia, dintre Consiliu și Comisie. Dată fiind apariția progresivă a PE în procesul decizional, Comisia a introdus și PE în aceste mecanisme de informare-cooperare pe care-l avea instituționalizat doar pe direcția Consiliului.

XI.3.2. Prezența Comisiei în sesiunile Consiliului și în COREPER

Se consideră că una dintre cele mai importante legături organice dintre Comisie și Consiliu o constituie prezența Comisiei în sesiunile Consiliului, ale COREPER și ale grupurilor de lucru. Această legătură care asigură o permanentă colaborare instituțională își are baza juridică în diverse documente :

- tratatele care reclamă participarea Comisiei la activitatea Consiliului atunci când este vorba despre o propunere a Comisiei ;
- tratatele care obligă cele două instituții să colaboreze în adoptarea actelor normative necesare realizării obiectivelor Uniunii ;
- Regulamentul Intern al Consiliului, care invită Comisia să fie prezentă la toate reuniunile Consiliului, inclusiv ale COREPER și ale grupurilor de lucru (art. 4.2. din Regulamentul Intern al Consiliului).

Având în vedere că deliberarea în Consiliu are loc pe baza propunerii gândite și formulate de către Comisie și că aceasta rămâne „stăpâna” propunerii sale până la

adoptare, Comisia, prin prezența sa în Consiliu, interpretează și apără propunerea, o adaptează, dacă este cazul, astfel încât să poată fi votată în interesul general al Comunității, dar și ținând cont de „pozițiile particulare” ale statelor membre. Prezența sa în Consiliu permite Comisiei să-și modifice propunerea sau, dimpotrivă, să convingă statele membre asupra oportunității propunerii sale, evitând astfel un vot negativ în Consiliu.

XI.3.3. Inițiativa Comisiei, obligație juridică

Dreptul Comisiei de inițiativă legislativă este unul juridic, impus de tratate prin art. 155 TCE: Comisia are această obligație pentru a asigura funcționarea și dezvoltarea pieței comune. Dată fiind corelația propunere-decizie, lipsa propunerilor duce la lipsa deciziilor, dereglând grav echilibrul instituțional. De aceea, competența de a emite propuneri legislative a fost atribuită expres unei instituții, aceasta fiind Comisia, iar Curtea de Justiție veghează ca aceasta să propună acte normative. De aceea, Consiliul sau PE pot reclama Comisia în fața CJCE pentru inactivitate (art. 175 TCE). Dar până să se ajungă aici, există și alte mecanisme care pot „stimula” Comisia să facă propuneri normative. Astfel, conform art. 152 și 138B.2 TCE, Consiliul, respectiv PE, pot solicita Comisiei să realizeze studiile pe care le consideră oportune în vederea realizării obiectivelor comune și să supună aprobării toate propunerile pertinente. Această invitație nu permite nici Consiliului, nici PE să preia dreptul exclusiv de inițiativă al Comisiei, ci doar să o ajute în activitatea sa de inițiator legislativ. Cum sistemul instituțional funcționează pe baza principiului independenței, egalității și colaborării interinstituționale, este preferabil (iar în practică așa se și întâmplă) ca, înainte de a reclama la Comisia CJCE, să o „înviți”, să-i propui studierea aspectelor în chestiune, dar și să-i ceri să facă propunerile pertinente la care tratatele fac referire.

XI.3.4. Extinderea dialogului Comisie-Consiliu

Se poate spune că cele două instituții, Comisia și Consiliul, dialoghează permanent nu numai în legătură cu propunerile normative, dar și în legătură cu orice alte chestiuni comunitare, inclusiv referitor la prezența UE în foruri internaționale.

Dialogul se menține și după adoptarea propunerii Comisiei în Consiliu – sau în Consiliu alături PE –, deoarece, așa cum am mai arătat, de multe ori Consiliul atribuie Comisiei puterea executivă de punere în aplicare a normelor sale (art. 145.3 TCE). Acest transfer de competențe de la Consiliu către Comisie nu împiedică Consiliul să verifice activitatea Comisiei de implementare a deciziilor:

- Comisia are obligația de a informa Consiliul asupra aplicării regulamentelor;
- Comisia trebuie să se consulte cu Comitetul Interguvernamental, conform deciziei Consiliului privind comitologia¹.

1. Vezi capitolul „Comisia Europeană”.

XI.4. Rolul Reprezentanțelor permanente ale statelor membre pe lângă CE

Existența Reprezentanțelor permanente ale statelor membre se justifică prin faptul că administrațiile naționale trebuie să analizeze permanent propunerile Comisiei și să pregătească documentele de poziție pe care le vor susține în Consiliu. Când statele creează o organizație internațională, iar aceasta capătă personalitate juridică internațională diferită de cea a membrilor săi, este firesc ca statele să creeze o Misiune diplomatică permanentă în fața acestei noi entități, care le reprezintă direct și imediat interesele. Desemnarea unui șef al Reprezentanței permanente, cu grad de ambasador, este competența exclusivă a statului membru, motiv pentru care nu se solicită agrement¹ și nici nu se prezintă scrisori de acreditare ale șefului de stat², ci doar se comunică numirea sa președinților Consiliului și Comisiei. În același mod, se desemnează adjunctul și ceilalți membri ai Reprezentanței permanente.

Misiunea acestor Reprezentanțe permanente este, în parte, similară celei a unei ambasade (reprezentarea statului, protejarea intereselor sale, negocierea cu statul/organizația pe lângă care este acreditată, informarea statului asupra activității statului/organizației pe lângă care este acreditată etc.), dar, pe lângă aceste activități, membrii Misiunii diplomatice se integrează în sistemul instituțional comunitar. Astfel, șeful Misiunii și adjunctul său devin membri COREPER, iar restul membrilor intră în grupurile de lucru ale COREPER.

Numărul membrilor Reprezentanțelor permanente diferă de la un stat la altul, devenind mai mare în perioada negocierilor sau pe durata exercitării Președinției Consiliului. Trebuie remarcat că o bună parte a membrilor nu sunt diplomați, ci reprezentanți ai diferitelor ministere, în special Economie, Finanțe, Agricultură, Muncă, Industrie, Comerț, dar și Transporturi sau Afaceri Sociale.

Reprezentanțele permanente comunică propunerile normative administrațiilor naționale, iar ministerele vizate le studiază și adoptă o poziție împreună cu instituția coordonatoare de la nivel național³. Următoarea etapă la nivel național o constituie adoptarea unei decizii politice care să reprezinte poziția statului membru în Consiliu. Odată luată decizia politică, ea se transmite Reprezentanței permanente, pentru ca membrii ei să acționeze în cunoștință de cauză în comitete și grupuri de lucru. De obicei, în comitetele și grupurile de lucru, reprezentanților permanenți ai statului li se alătură și înalți funcționari ai statelor membre, cunoscători ai problemei și participanți la elaborarea poziției naționale.

1. Procedura prin care un stat informează un alt stat sau o organizație internațională asupra persoanei pe care dorește să o acrediteze în respectiva țară, solicitând în acest sens permisiunea.
2. Procedurile normale în cazul numirii unui nou șef de Misiune diplomatică al unui stat pe lângă alt stat.
3. Este vorba despre Departamentul de Relații Internaționale și Integrare Europeană subordonat guvernului.

XI.5. Avizele instituționale

XI.5.1. Avizul Parlamentului European

Consiliul trebuie să consulte PE în majoritatea deciziilor pe care le ia, fie că este vorba despre:

- Aviz obligatoriu sau facultativ în cazul deciziei cu o singură lectură;
- Aviz al „primei lecturi” în cazul Cooperării;
- Aviz, de asemenea, al „primei lecturi” în cazul Codeciziei, dacă este Comisia cea care trimite PE propunerea sa.

Președintele PE trimite documentul spre analiză și avizare comisiei parlamentare competente, care numește un raportor dintre membrii săi și elaborează un raport care include:

- amendamente;
- un proiect de rezoluție legislativă;
- o expunere de motive.

Dar înainte de aceasta, Comisia împreună cu PE examinează fundamentul juridic al propunerii normative.

XI.5.1.1. *Examinarea bazei juridice în vederea diminuării (eliminării) conflictelor interinstituționale și a insecurității juridice*

Examinarea fundamentului juridic este esențială oricărei propuneri legislative, iar în cazul analizat devine și mai importantă, datorită fenomenului cunoscut sub numele de „multiplicarea bazei juridice a CE/UE”. Această realitate – existența a două sau mai multor norme valabile – este determinată, în parte, de tehnica reformelor succesive care au adăugat proceduri, competențe și instrumente noi, fără să se facă și adaptările necesare asupra regimurilor anterior existente. De aici au derivat o serie de conflicte interinstituționale generatoare de insecuritate juridică, dar și, desigur, contestări la CJCE. Cum este lesne de înțeles, în eventualitatea multiplicării bazei juridice, fiecare dintre cele trei instituții de bază, Comisie, PE și Consiliu, recunoaște și utilizează norma care o avantajează și „uită” de cea care îi este mai puțin favorabilă. Astfel:

- Comisia va prefera votul prin majoritate calificată al Consiliului, și nu prin unanimitate;
- Consiliul, în dorința de a putea modifica propunerile Comisiei și de a apăra interesele statelor, ar prefera votul prin unanimitate;
- PE ar utiliza baza juridică care îi permite o cât mai mare influență, adică, între consultare și Cooperare, ar opta pentru consultare, iar între Cooperare și Codecizie, pentru Codecizie.

Din această cauză, PE și Comisia s-au înțeles în 1995 ca ambele să utilizeze cea bază juridică, centrată pe elemente obiective susceptibile de a fi controlate juridic:

- obiectivul și conținutul actului normativ;
- conformitatea sa cu jurisprudența comunitară.

Din păcate, din cauza metodologiei reformelor, au continuat să apară norme noi, fără a fi revizuite cele vechi, lucru vizibil, de exemplu, în cazul actelor normative referitoare la instituții. Iată doar câteva exemple dintr-un lung șir :

- PE vs Consiliu, Hotărârea „Cernobil”, referitoare la nivelurile maxime admise de contaminare la produsele alimentare. Pentru Consiliu, nivelurile admise sunt descrise în art. 31 CEEA, dar pentru PE – sprijinit de către Comisie – baza juridică se regăsește în art. 100A CEE. CJCE a înclinat balanța în favoarea Consiliului¹;
- reziduuri industriale ; AUE a introdus o directivă în acest sens ; Comisia – sprijinită de PE – își găsește argumentele în art. 100A, referitor la piața comună, iar Consiliul, în art. 130S, referitor la protecția mediului ; CJCE a dat dreptate Comisiei² ;
- dreptul de rezidență al studenților ; PE, sprijinit de Comisie, consideră că baza juridică o constituie art. 6.2 TCE, iar Consiliul, art. 235 TCE ; CJCE a dat dreptate PE³.

Litigii au existat și în legătură cu art. 43 (măsuri referitoare la politica agricolă comună) și art. 100 (armonizare legislativă)⁴ sau legate de utilizarea art. 235 (votul prin unanimitate)⁵.

XI.5.1.2. *Examinarea respectării subsidiarității și a drepturilor fundamentale*

După verificarea bazei juridice a propunerii normative, comisia parlamentară trebuie să treacă la examinarea propunerii prin prisma principiilor subsidiarității, respectiv a respectării drepturilor fundamentale, ținând cont și de repercusiunile financiare pe care le poate avea aplicarea respectivei propuneri normative.

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, respectarea subsidiarității poate determina legalitatea unui act normativ, în caz contrar acesta putând fi contestat la CJCE. PE trebuie să verifice, prin Comisiile sale, respectarea art. 3B TCE, iar dacă propune amendamente, trebuie ca și acestea să respecte subsidiaritatea și proporționalitatea. Dacă PE constată că nu se respectă subsidiaritatea, va cere Comisiei să introducă respectivele modificări.

Începând cu Declarația Comună Interinstituțională a PE, Consiliului și Comisiei cu privire la drepturile fundamentale⁶, cele trei instituții care participă la decizie s-au angajat să respecte aplicarea acestora în exercitarea competențelor lor și în vederea

1. CJCE, „Hotărârea din 04.10.1991, PE vs Consiliu”, C70/88.
2. CJCE, „Hotărârea din 11.06.1991, Comisie vs Consiliu”, C300/89, dar și „Hotărârea din 07.03.1996, PE vs Consiliu”, C360/93, în care se consideră art. 100 A, și nu 113 TCE, ca fiind baza juridică.
3. CJCE, „Hotărârea din 07.07.1992, PE vs Consiliu”, C295/90.
4. CJCE, „Hotărârile din 23.02.1988, Marea Britanie vs Consiliu”, 68/86 și 131/86, dar și „Hotărârile din 16.11.1989, Comisia vs Consiliu”, 11/88 și 131/87.
5. CJCE, „Hotărâre din 26.03.1987, Comisie vs Consiliu”, 45/86, „Hotărârea din 27.09.1988, Comisie vs Consiliu”, 165/87, și „Hotărârea din 02.02.1989, Comisie vs Consiliu”, C275/87 (pentru art. 113 și 235), dar și „Sentința din 30.05.1989, Comisie vs Consiliu”, 242/87, și „Marea Britanie vs Consiliu”, 56/88 (pentru art. 235 și 118).
6. PE, Consiliu, Comisia, „Declarația Comună Interinstituțională privind drepturile fundamentale”, 05.04.1977, <http://ue.eu.int/summ>.

îndeplinirii obiectivelor CE. De altfel, acest angajament se regăsește în preambulul AUE și în TUE, art. F2. De aceea, comisia parlamentară trebuie să verifice conformitatea drepturilor și obligațiilor prevăzute în propunerea normativă, cu drepturile și obligațiile garantate prin Constituțiile statelor membre și Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. La rândul său, CJCE poate anula un act normativ care violează dreptul comunitar prin violarea drepturilor omului, deoarece CJCE consideră că respectarea drepturilor omului este un principiu general de drept comunitar¹. Dacă comisia parlamentară constată că propunerea violează drepturile fundamentale, va cere Comisiei modificarea acesteia.

XI.5.1.3. *Opțiunile PE în cazul Avizului consultativ și al „primei lecturi”*

Odată îndeplinite cele două condiții prezentate mai sus (examinarea bazei juridice și a principiilor subsidiarității și respectării drepturilor omului), se trece la „jocul politic interinstituțional” propriu-zis.

Avem următoarele situații posibile :

— dacă acceptă comisia parlamentară propunerea Comisiei Europene, elaborează un Aviz favorabil ;

— altă situație este aceea în care comisia parlamentară acceptă propunerea Comisiei Europene în general, dar solicită unele modificări punctuale, condiționând votul de operare a acestora. În cazul în care Comisia Europeană le îndeplinește, totul este în regulă ; dacă nu, atunci comisia parlamentară poate amâna votul până la efectuarea schimbărilor solicitate sau poate elabora un nou aviz, negativ de această dată.

În cazul în care Comisia Europeană își propune să modifice propunerea sa din cauza amendamentului PE, a solicitării Consiliului sau ca urmare a unei decizii proprii, atunci PE își amână Avizul până la primirea noului text. Așa o prevedeau Tratatul Constitutiv (art. 149.2 TCE), care stabileau că, până când Consiliul nu se pronunță definitiv, Comisia poate modifica propunerea sa inițială. Această prevedere este menținută de AUE și TUE, unde se vorbește explicit (art. 189A.2 TCE) despre dreptul Comisiei de a-și modifica propunerea pe toată durata procedurilor care duc la adoptarea unui act normativ comunitar.

Plenul PE primește raportul comisiei sale și examinează propunerea Comisiei Europene, după care începe procedura de adoptare a deciziei. La început se votează amendamentele, după care se votează propunerea în ansamblul ei, modificată sau nu. Rezoluția legislativă a PE reprezintă declarația prin care PE aprobă, refuză sau amendează propunerea Comisiei Europene.

Dacă propunerea Comisiei Europene nu obține majoritatea voturilor exprimate, atunci Președintele PE solicită acesteia retragerea propunerii.

În cazul în care Comisia Europeană nu retrage propunerea, plenul poate retrimite propunerea la comisiile sale de specialitate, fără a o vota, și să le ceară ca, în termen de două luni, să întocmească un nou raport adresat plenului PE. În acest fel, se „pedepsește” Comisia, care rămâne blocată două luni, fără să poată face nimic. Trebuie remarcat că PE nu are termen-limită de emitere a Avizului consultativ sau a celui de „primă lectură”,

1. CJCE, „Hotărârea Nold” din 14.05.1974.

dar nici nu poate amâna *sine die* elaborarea acestuia, fiind constrâns să-l emită „la timp” în baza obligației de „cooperare loială cu celelalte instituții pe parcursul procesului normativ”¹ pe care și-a asumat-o.

În cazul în care Comisia acceptă amendamentele și le introduce în propunerea legislativă însușindu-le, va fi mai ușor de obținut aprobarea Consiliului, deoarece propunerea, aparținând în continuare Comisiei, se va vota prin majoritate calificată, fără să fie nevoie de unanimitate.

Dacă însă Comisia nu acceptă amendamentele PE, iar Consiliul supune la vot propunerea sa, trebuie să se voteze prin unanimitate, deoarece este vorba despre o modificare a propunerii Comisiei. Date fiind toate acestea, Comisia trebuie să procedeze cu tact dacă va considera că respectiva propunere, chiar modificată în urma amendamentelor PE, contribuie la progresul Comunității; în caz contrar, PE poate provoca neajunsuri activității sale, inclusiv prin declanșarea, *in extremis*, a unei proceduri de tipul moțiunii de cenzură. La fel de adevărat este că nici PE nu poate acționa sub „imperiul capriciilor” și că, la rândul său, trebuie să justifice asemenea decizii extreme.

XI.5.1.4. *Paralelismul examinării propunerii normative a Comisiei și transparența legislativă*

O problemă care nu și-a găsit rezolvarea o constituie paralelismul dintre procesul decizional al PE și ceea ce se petrece în Consiliu. Altfel spus, procesul amintit se desfășoară în paralel cu cel din COREPER, grupurile de lucru ale acestuia sau chiar din Consiliu². În acest caz, Comisia are responsabilitatea de a informa permanent PE asupra situației proiectului legislativ aflat în dezbateră paralelă în celelalte instanțe. Cu atât mai mult cu cât Comisia este prezentă, așa cum arătam, în toate acestea (COREPER, grupurile de lucru și Consiliu). Dat fiind acest paralelism al examinării propunerii normative a Comisiei, există situații în care PE întârzie Avizul său din varii motive, iar Consiliul își definește *de facto* poziția comună încă înainte ca PE să se fi pronunțat. Este o anomalie, deoarece PE încă nu s-a pronunțat asupra proiectului său, iar când acesta se va pronunța, în Consiliu va exista deja o Poziție comună. Într-o asemenea situație, chiar dacă Consiliul trebuie să aștepte Avizul PE pentru a se pronunța *de jure*, conținutul Avizului nu mai are importanță, din moment ce poziția Consiliului s-a stabilit în absența acestuia. Ajunși la acest punct, PE cheamă Consiliul în fața CJCE, așa cum a făcut-o cu ocazia aprobării unui program TACIS pentru fosta URSS³ sau în cazul Roquette⁴. În primul caz, CJCE a estimat că nu există nici o dispoziție a dreptului comunitar care să împiedice Consiliul să examineze propunerea Comisiei sau să caute o orientare generală ori o Poziție comună în timp ce PE examinează propunerea. În cazul celeilalte, se acceptă ideea că opinia PE trebuie să constituie obiect de reflecție și dezbateră în

1. CJCE, „Hotărârea din 30.03.1995, PE vs Consiliu”, C65/93, prin care se admite valabilitatea Regulamentului Consiliului, adoptat fără Avizul obligatoriu al PE, considerându-se că, prin întârzierea sa, PE nu a respectat principiul cooperării loiale.
2. Așa cum am mai arătat, în Consiliu temele de la punctul B nu se votează; altfel spus, o temă poate ajunge în Consiliu de mai multe ori înainte de a fi supusă la vot.
3. CJCE, „Hotărârea din 10.05.1995, PE vs Consiliu”, C417/93.
4. CJCE, „Hotărârea din 29.10.1980, Roquette et frères vs Consiliu”, 138/79.

Consiliu și Comisie, având în vedere că opinia popoarelor statelor UE se pronunță prin vocea membrilor PE, iar dacă se consideră oportună modificarea propunerii inițiale în scopul integrării în actul normativ al acesteia, ea trebuie ascultată.

Chiar dacă Avizul consultativ sau cel al „primei lecturi” nu obligă formal Consiliul să țină cont de el, PE solicită, la fiecare trei luni, un raport din partea Consiliului și Comisiei privind soarta Avizelor sale.

În cazul în care ceea ce se discută se referă la buget și angajarea acestuia și Consiliul se abate de la Avizul PE, acesta poate solicita deschiderea unei proceduri de concertare PE-Consiliu¹, având asigurată și prezența Comisiei. Dacă în termen de trei luni procedura de concertare nu dă rezultate, Consiliul poate lua o decizie.

XI.5.1.5. Noul Aviz consultativ și aprobarea normelor de aplicare

În cazul în care Comisia sau Consiliul modifică textul inițial al propunerii Comisiei după ce PE a emis Avizul său și fără a corela conținutul modificării cu poziția PE, apar următoarele probleme juridice:

- în situațiile în care Comisia modifică propunerea în faza de deliberare din Consiliu, iar propunerea a ajuns simultan și în PE, este suficient ca PE să fie informat asupra modificărilor pe care Comisia dorește să le opereze, iar Consiliul să solicite PE Avizul care ține cont de respectivele modificări. Dacă Consiliul consideră că nu este vorba despre o modificare esențială care să altereze pe fond propunerea inițială și deci Avizul inițial al PE, nu va mai solicita o reformulare a acestuia, dar, ulterior, o asemenea conduită poate genera probleme juridice;
- în cazul în care Consiliul modifică propunerea Comisiei², acesta trebuie să ceară un nou Aviz Comisiei, în caz contrar putând fi chemat în fața CJCE (art. 173 TCE). CJCE s-a pronunțat de mai multe ori în acest sens, arătând că, în cazul unor modificări de substanță ale propunerii Comisiei, Consiliul trebuie să solicite un nou Aviz³. CJCE a mai decis și că obligația de a consulta PE pe durata procedurilor legislative prevăzute de tratate implică și obligația de a-l consulta din nou, dacă textul definitiv diferă de cel asupra căruia se pronunțase anterior PE, cu excepția situației în care amendamentele/modificările răspund dorințelor exprimate de către PE⁴.

Este evident că modificarea textului fără a ține cont de opinia PE înseamnă ignorarea dreptului PE de a participa la procesul decizional și afectează echilibrul instituțional. Este vorba despre neglijarea importanței Avizului consultativ al PE, parte a unei sistem democratic în care „vocea popoarelor statelor membre” este ascultată.

În cazurile în care Consiliul delegă aplicarea normelor sale Comisiei, PE dorește să fie consultat și în privința normelor de aplicare a legislației comunitare. Odată cu

1. Ceea ce s-a și întâmplat cu ocazia aprobării perspectivelor financiare 2007-2013 (vezi Bărbulescu, 2006).

2. O poate face doar prin unanimitate, așa cum am arătat.

3. CJCE, „Hotărârea din 15.07.1970, Chemie Farma”, 41/69, „Hotărârea din 17.12.1970, Koster”, 25/70, „Hotărârea din 27.09.1979, Eridania”, 230/79, „Hotărârea din 04.02.1982, Buyl”, 817/79, „Adam”, 828/79, „Bataglia”, 1253/79, „Mario Roviello”, 20/85.

4. CJCE, „Hotărârea din 01.06.1994, PE vs Consiliu”, C388/92, „Hotărârea din 10.05.1994, Germania vs Consiliu”, C280/93, „Hotărârea din 05.07.1995, Parlamentul vs Consiliu”, C21/94.

adoptarea TUE au apărut însă probleme legate de cazurile în care tratatul prevedea procedura Codeciziei PE-Consiliu (art. 189B TCE), deoarece actul normativ aprobat prin Codecizie stabilea delegarea către Comisie a normelor de execuție, dar excludea PE de la această activitate. Nu era prevăzută nici participarea PE, dar nici obligativitatea înștiințării PE cu privire la decizia Consiliului de a delega Comisiei execuția normelor sale.

XI.5.2. Avizele Comitetului Economic și Social și ale Comitetului Regiunilor

Așa cum am arătat, organele auxiliare participă la procesul normativ de adoptare a deciziilor. Tratatul CEE, CEEA și CECA prevedeau Avizul consultativ al Comitetului Consultativ CECA (CECA), respectiv al CES (CE și CEEA) și CR (CE).

Inexistența Avizului Comitetului Consultativ CECA, CES și CR, după caz, poate atrage anularea actului normativ, la fel ca și în cazul Avizului PE (art. 173 TCE).

Probleme apar atunci când pregătirea poziției CES sau CR poate, la fel ca în cazul PE, să se suprapună peste activitățile deja inițiate în COREPER, grupurile de lucru sau chiar în Consiliu. Această anomalie funcțională existentă între Consiliu, pe de o parte, și CES și CR, pe de alta, se poate atenua prin prezența Comisiei în activitățile CES și CR, pe de o parte, și în Consiliu și PE, pe de alta. Să nu uităm că CES și CR trebuie consultate mai întâi de către Comisie și abia apoi de către Consiliu, dar și că CES și CR țin mai mult la obligația Comisiei de a le consulta în timpul elaborării propunerii, decât la cea de a fi consultate de către Consiliu. Deci, în acest caz, problema pare asemănătoare cu cea a PE, dar nu este identică. Așa se explică și faptul că grupurile de interese economice sau socioprofesioniste își concentrează eforturile de lobby „asupra Comisiei”, și nu asupra Consiliului, știut fiind că puterea de influență a CES și CR este mai mare pe acest segment instituțional. În cazul CR trebuie să mai remarcăm și „forța” unora dintre regiunile statelor membre – cu precădere ale statelor mari –, unele landuri germane sau comunități belgiene ori spaniole, spre exemplu, având un PIB echivalent sau superior celui al multor state din UE, ceea ce a și alimentat dorința acestora de a transforma CR într-o instituție a UE.

În fine, o situație comună a PE, CES și CR este cea în care un Aviz al Comisiei rămâne nefinalizat în Consiliu, caz în care Comisia poate solicita retragerea propunerii sale, iar PE poate reclama un nou Aviz consultativ. PE poate solicita un nou Aviz și în cazul în care Comisia nu a retras propunerea, dar – dată fiind trecerea timpului – circumstanțele în care s-a emis vechiul Aviz s-au modificat, modificându-se astfel și substanța propunerii.

XI.6. COREPER și examinarea propunerilor legislative. „Grupul Anticii”

Primind propunerea Comisiei, Consiliul o trimite COREPER spre examinare, în vederea pregătirii poziției sale. Președintele COREPER, asistat de Secretariatul General al

Consiliului¹ și consultând șefii Reprezentanțelor permanente², o distribuie, după caz, COREPER II sau I, adică nivelului șefilor de Reprezentanțe (COREPER II) sau al adjuncților acestora (COREPER I). Criteriul general după care se face distribuția îl constituie caracterul politic (COREPER II)³ sau tehnic al propunerii (COREPER I)⁴. Există și situații în care propunerea se trimite simultan celor două COREPER, pentru a fi studiată din două perspective diferite.

La rândul lor, cele două niveluri COREPER trimit propunerea, sau fragmente din ea, unor grupuri de lucru, în vederea studierii și exprimării unui punct de vedere tehnic. Comitetele și grupurile de lucru ale COREPER examinează în detaliu propunerea, discută asupra conținutului și posibilelor modificări. Acesta este momentul în care se expun pozițiile fiecărui stat și se încearcă ajungerea la un acord, astfel încât propunerea să poată trece la nivelul superior. Propunerea poate fi înaintată simultan mai multor grupuri de lucru; de aceea, este foarte important dialogul dintre acestea. Mai trebuie adăugat că, în această fază, consultările au loc la nivel de experți, deci vorbim despre un dialog mai degrabă tehnic decât politic, chiar dacă experții, având mandat din partea statelor, sunt oarecum implicați politic. Comitetele sau grupurile de lucru sunt formate din membri ai Reprezentanțelor permanente, specializați pe domenii, la care se adaugă sau nu experți din statele membre, care se deplasează special în acest scop. În aceste „pregocieri” se stabilesc pozițiile, se exprimă reticențele și apar primele acorduri între statele membre. Comisia, prezentă în acest cadru, începe să „vadă de unde bate vântul” și care va fi soarta propunerilor sale. Durata acestui proces nu este stabilită. Când un grup de lucru sau un comitet își încheie activitatea, redactează un raport – supus analizei COREPER – în care se prezintă aspectele asupra cărora s-a ajuns la un acord (punctele I ale raportului) și cele în privința cărora lipsește acordul (punctele II). În fiecare reprezentanță permanentă există un personaj numit „Anticii” care face legătura între reprezentanții naționali din fiecare grup de lucru și șefii Reprezentanțelor naționale. „Grupul Anticii” se reunește periodic pentru a coordona activitățile tuturor grupurilor de lucru și a pregăti COREPER. „Grupul Anticii” asistă la dezbaterile din COREPER și la cele din Consiliu. „Anticii” apar astfel ca un grup de coordonare a celorlalte grupuri de lucru ale COREPER care examinează propunerile grupurilor de lucru. La acest nivel se aprobă, de regulă, punctele I ale ordinii de zi, adică acelea asupra cărora s-a ajuns la o înțelegere. Asupra punctelor II ale Ordinii de zi încep dezbaterile propriu-zise din COREPER și se lansează cele dintre COREPER și guvernele statelor membre. Discuțiile din COREPER au în vedere și alte acorduri anterioare, iar în cazul unor controverse, propunerile pot fi retrimise spre reexaminare grupurilor de lucru. Președintele COREPER se întâlnește periodic (săptămânal) cu Președintele Comisiei, relația de colaborare Comisie-COREPER fiind foarte strânsă. Toată această rețea de reuniuni, negocieri etc., are drept scop ajungerea la un consens asupra propunerii Comisiei, care să respecte

1. Serviciul juridic al acestuia, cu precădere în această fază.

2. Reamintim că Președintele COREPER este ambasadorul pe lângă UE al statului care deține Președinția Consiliului; altfel spus, așa cum Președinția trece de la un stat la altul la fiecare șase luni, și cu șefia COREPER se întâmplă la fel.

3. Relații internaționale, PESC, relații cu alte state, economie și finanțe, probleme constituționale etc.

4. Transport, educație, buget, răspunsuri la interpelările PE, Avize, armonizare legislativă etc.

5. De la numele diplomatului care a propus instituirea acestei funcții.

interesul general (cel promovat de către Comisie), dar și interesele particulare ale statelor membre (cele promovate de către COREPER). În acest cadru instituțional se pot efectua transformări ale propunerii Comisiei, la solicitarea delegațiilor naționale sau din proprie inițiativă, ca urmare a dezbaterilor din grupurile de lucru și chiar COREPER¹. La sfârșitul acestui proces, COREPER poate lua decizia de :

- a supune Consiliului propunerea Comisiei, la punctul „A” al Ordinii de zi ;
- a supune Consiliului propunerea Comisiei, la punctul „B” al Ordinii de zi ;
- a stabili ca propunerea să fie adoptată prin procedură scrisă, în afara Ordinii de zi.

XI.7. Deliberările Consiliului

Reuniunile Consiliului se desfășoară conform Ordinii de zi pregătite de către COREPER și sunt împărțite, conform art. 2.6 din Regulamentul Intern al Consiliului, în două părți : „A” și „B”.

Deciziile luate prin procedura scrisă nu se includ în Ordinea de zi.

XI.7.1. Partea „A” a Ordinii de zi

Problemele incluse în Ordinea de zi la punctul „A” sunt cele asupra cărora COREPER și-a formulat punctul comun de vedere, recomandând Consiliului aprobarea lor globală și imediată. Aceste propuneri sunt aprobate fără dezbateri. Există situații în care o propunere ajunge să fie direct punctul „A” al Ordinii de zi ; există și situații în care o propunere „A” a fost inițial o propunere „B” și deci a mai trecut prin Consiliu.

Condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o propunere „A” (în afara celor deja menționate) sunt :

- să fie redactată și aprobată în limbile oficiale de către juriștii-lingviști ;
- să aibă acordul Reprezentanțelor permanente, pe de o parte, și, pe de alta, al Comisiei.

Acest acord se referă la adoptarea ei fără dezbateri, și nu la procedura de vot. Să nuanțăm această afirmație : orice membru al Consiliului poate solicita o dezbatere asupra unui punct „A”, caz în care respectiva chestiune se scoate de la punctul „A” al Ordinii de zi și se trimite unui Consiliu ulterior, spre a fi examinată ca punct „B” al Ordinii de zi.

O asemenea situație apare ca fiind oarecum anormală, având în vedere că statele membre stabiliseră în COREPER includerea respectivei chestiuni la punctul „A”, dar o analiză atentă arată că pot exista situații care să o justifice :

- pe de o parte, să nu uităm că doar Consiliul poate lua decizii și că, prin urmare, membrul guvernului prezent în Consiliu poate avea o părere diferită față de reprezentantul său în COREPER. Formal, o asemenea eventualitate există, dar nu este ușor de înțeles având în vedere că, la rândul său, reprezentantul guvernului statului membru în COREPER își susține punctul de vedere pe baza unui mandat expres al propriului guvern ;

1. Comisia poate modifica propunerea sa pe tot parcursul procesului decizional, dar numai până la adoptarea deciziei.

- pe de altă parte, este posibilă o modificare a opiniei guvernului respectiv, determinată de cauze externe sau interne¹.

La rândul său, Comisia se poate opune aprobării fără dezbateri, în cazul în care consideră că propunerea sa a suferit transformări majore în COREPER și, chiar dacă știe că aceste modificări au primit în COREPER Avizul statelor membre, dorește o nouă dezbateri și un nou vot în Consiliu.

Toate actele normative de la punctul A se adoptă *de jure* în Consiliu, deși *de facto* se examinează și se dezbate în COREPER, știut fiind că dreptul comunitar acordă doar Consiliului facultatea de a legisla, nu și COREPER. Dacă Consiliul nu adoptă formal deciziile luate anterior în COREPER, acestea sunt nule de drept, așa cum s-a întâmplat în cazul „confirmării”, și nu „adoptării” de către Consiliu a unei decizii COREPER cu privire la dreptul de vot al statelor membre la FAO². Cu acest prilej, CJCE a stabilit că „funcția de execuție pe care Consiliul o atribuie COREPER nu îi permite acestuia să ia decizii, doar Consiliul având, conform tratatelor, funcția de decizie”.

Odată aprobată partea „A” a Ordinii de zi, documentele normative aprobate se trimit la echipa de juristi-lingviști ai Secretariatului General al consiliului, care verifică, încă o dată, corectitudinea lingvistică, putând face corecturi gramaticale, dar nu și de alt tip³.

XI.7.2. Partea „B” a Ordinii de zi

Când COREPER include o propunere la partea „B” a Ordinii de zi, invită automat Consiliul la deliberări pe marginea respectivului proiect normativ. Acesta este cazul în care un proiect normativ nu reunește majoritatea necesară pentru a fi adoptat fără dezbateri, nici în grupurile de lucru, nici în COREPER. Fiecare punct „B” include poziția inițială a Comisiei și un raport asupra disensiunilor persistente, chiar dacă la nivelul COREPER s-a ajuns la unele acorduri. De obicei, Consiliul discută asupra punctelor rămase divergente, cunoscând însă problema în toate aspectele sale. Dezbaterile pot continua în COREPER sau grupurile de lucru și între sesiunile Consiliului, iar respectiva problemă poate reapărea, o dată sau chiar de mai multe ori, în Consiliu ca punct „B”, până ajunge să poată fi prezentată ca punct „A”. În partea „B” a sesiunilor Consiliului au loc:

- dezbateri ale propunerilor Comisiei asupra cărora COREPER nu a ajuns la acorduri;
- dezbateri generale asupra unor materiale pregătite de Comisie, precum memorandume, comunicate, rapoarte. Aceleași dezbateri generale au loc în partea „B” a unui Consiliu și în cazul unor propuneri normative de mare importanță ale Comisiei, ocazie cu care membrii Consiliului fac un schimb de opinii în scopul stabilirii unor linii generale care să orienteze activitatea COREPER și a grupurilor de lucru.

1. A avut loc o schimbare de guvern, iar noua echipă are o opinie diferită.
 2. CJCE, „Hotărârea din 19.03.1996, Comisia vs Consiliu”, C25/94.
 3. CJCE, „Hotărârea din 23.02.1988, Marea Britanie vs Consiliu”, 131/86.

XI.7.3. Procedura scrisă

Această procedură permite votul scris al membrilor Consiliului în cazul unor urgențe legislative sau al unor decizii procedurale ori de mai mică importanță.

Această procedură reclamă două tipuri de acorduri:

- în primul rând, cel privind acceptarea procedurii scrise, prin votul unanim exprimat de către reprezentanții statelor membre, reuniți în COREPER sau Consiliu;
- în al doilea rând, acceptarea sa de către Comisie, dacă este vorba despre o propunere a acesteia, având în vedere că propunerile sale trebuie și să fie discutate în Consiliu, nu numai aprobate de către acesta.

Apoi, mai trebuie să existe un acord al statelor membre asupra conținutului propunerii. Dacă se obțin voturile necesare, se consideră adoptată propunerea.

XI.7.4. Alterarea echilibrului instituțional și a procesului decizional

Dinamica procesului decizional poate fi afectată de „căutarea consensului”, mai ales la nivel de COREPER și grupuri de lucru, ceea ce poate întârzia luarea unor decizii necesare pentru evoluția UE. Cu atât mai mult cu cât într-o Uniune de 27 sau mai mulți membri căutarea consensului este tot mai dificilă, dată fiind eterogenitatea statelor. Căutarea consensului este, de altfel, o metodă exclusiv interguvernamentală și apare oarecum anacronică dacă avem în vedere că, progresiv, până și Consiliul adoptă cea mai mare parte a deciziilor prin majoritate calificată, metodă tipic comunitară. Sigur că o decizie ce are la bază consensul statelor membre este deosebit de autoritară din punct de vedere politic, dar și dificil de obținut. Pe de altă parte, absența consensului poate întârzia adoptarea unor decizii importante pentru evoluția UE (bugetul anual, perspectivele financiare, prețul produselor agricole etc.). În această logică în care interguvernamentalul își pune prea mult amprenta se poate ajunge ca în COREPER să se discute, de fapt, proiecte alternative la cele propuse inițial de Comisie, proiecte care să reprezinte mai mult interesele naționale, decât pe cele generale apărute de Comisie. De aceea, COREPER și grupurile de lucru nu trebuie să vadă în propunerea Comisiei o „propunere oarecare”, ci o propunere făcută în baza prerogativei acesteia de a avea inițiativa legislativă în UE. Toate acestea demonstrează că, în anumite condiții, COREPER poate influența *de facto* decizia Consiliului, sugerând modificări ale propunerii Comisiei care să țină cont de pozițiile particulare ale statelor. Astfel, COREPER devine, *de facto*, un alt pol de putere în UE, chiar dacă, formal, doar Consiliul decide. O asemenea situație dezechilibrează balanța Consiliu-Comisie în favoarea primului care, de fapt, are două instituții prin care acționează, el însuși și COREPER; acesta din urmă devine astfel „canalul obligatoriu” care „filtrează” relația. Putem spune deci că, de fapt, relația instituțională nu este Consiliu-Comisie, ci Comisie-COREPER-Consiliu. Dacă adăugăm și rolul Consiliului European în luarea deciziilor politice – nu numai a celor referitoare la marile linii de acțiune ale UE –, ajungem la următoarea concluzie:

- procesul de adoptare a deciziilor politice și normative conține încă o mare doză de interguvernamental;

- nu a fost eliminată definitiv varianta consensului statelor membre ;
- acesta poate fi activat la diferite nivele.

Schimbările realizate prin Actul Unic European, Tratatul Uniunii Europene¹ și tratatele ulterior modificate² au restrâns, fără a anula, această posibilitate, extinzând progresiv sfera actelor normative care se adoptă prin Codecizie, fără însă a elimina total posibilitatea vetoului unui stat membru, ori de câte ori acesta consideră că îi este afectat „interesul vital”. Desigur, într-o UE extinsă, complexă, eterogenă, reclamând un proces continuu de aprofundare pentru a putea răspunde provocărilor interne și externe, dar și o calitate și eficacitate sporite în luarea deciziilor, menținerea interguvernamentalului constituie o piedică în dezvoltare. La fel de adevărat este că menținerea posibilității vetoului poate fi interpretată și ca o pârgie a statelor mici de a se face auzite, având în vedere că statele mari – dacă ar face alianțe stabile între ele – ar putea domina UE. Se impun două observații.

- pe de o parte, că pârgia unanimității/consensului trebuie utilizată cu multă prudență ;
- până acum, statele mari nu au dovedit niciodată că sunt capabile și dornice de alianțe stabile, strategice, neexistând interese specifice ale statelor mari, ci, mai degrabă, interese specifice statelor din Nord sau Sud, din Est sau din Vest etc.

XI.7.5. Transparența procesului decizional, caracterul democratic al instituțiilor comune și încrederea cetățenilor în administrația comunitară

Problema transparenței sesiunilor Consiliului nu este nouă, ultima dată fiind amplu dezbătută cu ocazia Convenției pentru Viitorul Europei care, într-o fază inițială, avea în vedere chiar separarea Consiliilor în două, astfel încât activitatea sa normativă să poată deveni publică. De altfel, tema transparenței activității normative a Consiliului este în dezbaterile PE încă din anii '50. La originea acestei situații stau Tratatul Constitutiv ce au stabilit că sesiunile Consiliului nu sunt publice, cu excepția cazurilor în care, prin unanimitate, se stabilește altceva. Tratatul UE vorbește, este adevărat, despre importanța transparenței procesului decizional în întărirea caracterului democratic al instituțiilor UE și în întărirea încrederii cetățenilor europeni în administrația comunitară, dar nu vorbește decât foarte general despre accesul cetățenilor la informațiile instituțiilor comunitare. Respingerea inițială a TUE de către danezi a făcut ca instituțiile UE să reacționeze și să treacă la găsirea unor soluții care să facă mai transparentă activitatea lor. Astfel, Consiliile Europene de la Birmingham și Edinburgh din 1992 au stabilit obligativitatea Consiliilor de a dezbate public programul de activitate a președinților Consiliului și Comisiei, dar și alte probleme de interes major ale Comunității, cum ar fi noile propuneri legislative. În acest ultim caz, decizia de a realiza dezbateri publice se adoptă prin unanimitate. În schimb, dezbaterile referitoare la programul președinților Consiliului și Comisiei sunt publice, fără a mai avea nevoie de altă aprobare a Consiliului. Cum *dezbateri publice*

1. Așa cum știm, prin Tratatul Uniunii Europene se înțelege cel adoptat în 1992 la Maastricht.
2. Prin tratatele modificate ulterior, se înțeleg cele de la Amsterdam și Nisa, dacă vorbim despre tratatele aflate astăzi în vigoare.

înseamnă astăzi inclusiv televiziune, aceste dezbateri pot fi urmărite, teoretic, de o jumătate de miliard de persoane. La rândul lor, documentele adoptate de către Consiliu sunt și nu sunt publice, coform deciziei Consiliului cu privire la accesul publicului la documentele sale. În principiu, ar trebui să fie publice toate actele normative, fără a fi publice și deciziile luate de către Consiliu în postura sa de „coexecutiv”, alături de Comisie, sau cele legate de securitate și apărare. Rezultatul votului din Consiliu ar trebui să fie public măcar atunci când este vorba despre acte normative, dar există și posibilitatea de a nu fi public (art. 5.1 și 7.5 ale Regulamentului Intern al Consiliului). Consiliul European de la Edinburgh a mai decis publicarea în JOCE a Pozițiilor Comune ale Consiliilor, etapă care încheie procedura „primei lecturi în cazul cooperării” (art. 189C TCE) sau al Codeciziei (art. 189B TCE). Cu aceeași ocazie, se solicita o îmbunătățire a calității redactării actelor normative, simplificarea și consolidarea legislativă în vederea evitării confuziilor generate de slaba calitate redacțională sau de adăugarea unor prevederi noi, fără a fi modificate sau anulate cele vechi. În fond, era vorba tot despre transparența actului legislativ.

XI.7.6. Verificarea respectării principiilor competenței, atribuirii, subsidiarității și proporționalității

Grupurile de lucru, COREPER și Consiliul, ajutate de către serviciile juridice ale Consiliului, trebuie să verifice respectarea art. 3B TCE cu privire la următoarele principii ale UE :

- competență ;
- atribuire ;
- subsidiaritate ;
- proporționalitate.

În rapoartele grupurilor de lucru către COREPER și ale acestuia către Consiliu, este obligatorie menționarea lor. Conform deciziei Consiliului European de la Edinburgh, se verifică dacă :

- Comunitatea are competență, iar respectivul act normativ este destinat a realiza obiectivele UE¹ ;
- i-au fost atribuite² explicit respectivele competențe ;
- este cu adevărat necesară acțiunea UE sau obiectivele respective pot fi atinse prin simpla acțiune a statelor membre³ ;
- măsurile adoptate – administrative, financiare – sunt proporționale cu posibilitățile și finalitățile UE⁴.

1. Principiul competenței.

2. Principiul atribuirii.

3. Principiul subsidiarității, doar pentru competențele mixte, state-UE.

4. Principiul proporționalității acțiunii UE.

XI.8. Procedura Cooperării în luarea deciziilor

Procedura Cooperării a fost introdusă prin AUE (Fitzmaurice, 1988, Diez-Hochleitner, 1992; Mangas-Martin, 1993; Nicoll, 1988), care a transformat art. 149 TCE, astăzi art. 189A TCE, menționând, pentru prima oară, prezența PE în luarea deciziei. Era o recunoaștere a rolului constituțional al PE în procesul decizional, alături de Consiliu. Procedura de Cooperare, prevăzută în art. 189C, se aplică diferitelor domenii ale CE, iar deciziile se iau prin majoritate calificată, ca orice decizie Consiliu-PE.

XI.8.1. „Prima lectură”

Dacă în cazul consultării, aveam o „lectură unică”, în cazul Cooperării, această „lectură unică” devine „prima lectură”.

„Prima lectură” trebuie să respecte următoarele reguli:

- în cazul în care Consiliul dorește să modifice propunerea Comisiei, trebuie să decidă prin unanimitate;
- PE emite Avizul său, iar Consiliul adoptă o Poziție comună asupra propunerii, fără a purcede, în faza „primei lecturi”, la adoptarea actului normativ;
- Poziția comună se adoptă prin majoritate calificată, dacă este vorba despre textul Comisiei;
- Consiliul trebuie să acorde atenție Avizului PE la „prima lectură”, dacă nu dorește să-i fie respinsă propunerea normativă la cea de-a „doua lectură”;
- nu există prevăzute limite de timp, nici pentru Consiliu, nici pentru PE, în redactarea Avizului, respectiv formularea Poziției comune¹.

XI.8.2. „A doua lectură”

Odată adoptată Poziția comună:

- Comisia are la dispoziție o lună pentru a comunica PE Poziția comună însoțită de două rapoarte, dintre care unul este al Consiliului, celălalt îi aparține;
- Consiliul nu trimite direct PE nici Poziția comună, nici raportul său – dialogul direct, PE-Consiliu, nefiind permis –, ci o face prin intermediul Comisiei, întărindu-se astfel rolul acesteia de „catalizator” al dezbaterii legislative, pe de o parte, și, pe de alta, asigurându-i-se acesteia prezența de-a lungul întregului proces legislativ;
- odată cu trecerea la cea de-a „doua lectură”, atât PE, cât și Consiliul au câte trei luni la dispoziție pentru a-și defini punctele de vedere și a acționa în conformitate cu tratatele.

În final, există următoarele posibilități:

- PE aprobă Poziția comună prin majoritatea membrilor săi prezenți în plen. Există și varianta aprobării tacite, dacă PE nu s-a pronunțat în termen de trei luni. În acest caz,

1. „Comună”, deși adoptată prin majoritate calificată, deci fără a fi împărțită de către toate statele membre.

- Consiliul confirmă Poziția comună, aprobând definitiv actul normativ prin majoritate calificată, iar dacă a modificat propunerea Comisiei, prin unanimitate. Este de înțeles că nici Comisia, nici PE nu pot modifica Poziția comună care a trecut de „prima lectură” a Consiliului, cu excepția situației în care se decide să o supună din nou atenției PE. Actul normativ adoptat prin Cooperare este un act al Consiliului ;
- PE respinge Poziția comună prin majoritatea absolută (jumătate plus unu) a membrilor care compun PE. În acest caz, Consiliul poate adopta Poziția comună doar prin unanimitate, iar dacă nu o poate face în trei luni, actul normativ este respins. PE a cerut ca Pozițiile Comune respinse de el să fie retrase automat, considerând că nu poate fi adoptat un act normativ respins de către PE. Chiar dacă există posibilitatea juridică, sub aspect politic se dorește evitarea sa ;
 - PE poate propune amendamente la Poziția comună a Consiliului, pe baza Avizului său inițial. În această situație, este nevoie de votul majorității absolute a membrilor PE. Comisia are la dispoziție o lună pentru a examina modificările propuse de către PE și pentru a formula raportul său către Consiliu, raport care cuprinde atât modificările pe care le acceptă, cât și cele pe care le respinge. La rândul său, Consiliul are la dispoziție trei luni pentru a decide asupra propunerii modificate, după care se pot întâlni următoarele situații :
 - să adopte, prin majoritate calificată, propunerea modificată ;
 - să o modifice, prin unanimitate (pentru a se ajunge din nou, total sau parțial, la Poziția comună), sau, dimpotrivă, să accepte propunerile PE, neluate în seamă în noua propunere de către Comisie.

În cazul în care Consiliul nu decide în cele trei luni, propunerea modificată se consideră respinsă.

Se observă că a „doua lectură” a Cooperării se focalizează pe amendamentele PE, deliberrările Consiliului făcând referiri la propunerea modificată. Rezultatul lor poate însemna :

- revenirea la Poziția comună ;
- acceptarea propunerii reexaminată ;
- acceptarea modificărilor făcute de PE.

XI.8.3. Reflecții generale asupra Cooperării

Cooperarea nu a oferit puteri sporite PE, ci a „pregătit” apariția Codeciziei Consiliu-PE.

Procedura Cooperării fiind prevăzută doar pentru cazurile în care Consiliul votează prin majoritate calificată, acele state care au rămas în minoritate la momentul formării majorității calificate se simt oarecum „răzbunate” în cazul respingerii de către PE a propunerii.

Dacă însă Consiliul decide prin consens sau unanimitate datorită modificării textului Comisiei, atunci respingerea de către PE a textului nu mai are nici o relevanță.

În general, spre a se evita un conflict interinstituțional, dacă PE respinge propunerea, Comisia o retrage sau Consiliul nu o mai confirmă prin Poziția comună.

Așa cum există limite, există și merite ale Cooperării :

- a crescut importanța Avizului de „primă lectură” al PE, care este privit cu mai mare atenție de către Consiliu sau COREPER, în scopul evitării „radicalizării” PE cu ocazia celei de-a „doua lecturi” ;

- la rândul ei, Comisia trebuie să examineze cu atenție amendamentele PE, atât în „prima lectură”, cât și în „a doua lectură”, pentru a evita ca nemulțumirea PE să provoace o moțiune de cenzură;
- este benefic faptul că PE se poate pronunța asupra unui text aprobat de către Consiliu în „prima lectură”, la fel cum, în cazul Avizului consultativ, se pronunță asupra propunerii Comisiei;
- se introduc termene în adoptarea deciziilor, începând cu „a doua lectură” fiecare instituție având termene precise;
- impunându-se PE votul prin majoritate absolută (respingere sau amendamente), se stimulează „activitățile de grup” ale europarlamentarilor și constituirea de majorități consistente.

La aspecte negative putem enumera :

- menținerea privilegiului general al propunerilor Comisiei, vizavi de acțiunile PE ;
- inexistența unui mecanism de conciliere sau concertare care să permită, în cazul respingerii de către PE a propunerilor legislative, eliminarea divergențelor, evitându-se astfel confruntarea dintre instituția care reprezintă legitimitatea internațională (Consiliul) și cea care reprezintă legitimitatea democratică (PE). Rezultatul final al unei asemenea stări de fapt îl constituie absența oricărei decizii ori impunerea, de către Consiliu, a deciziei proprii.

Cooperarea este un proces oarecum ambiguu și hibrid, care și-a „îndeplinit funcțiile” în etapa de tranziție a CE/UE spre democratizare. Pentru că, dacă democrația înseamnă transparență și Codecizie participativă, atunci UE trebuie să pună în continuare accentul pe Codecizie, și nu pe Cooperare. Dar aceasta nu presupune dispariția celei din urmă.

XI.9. Procedura Codeciziei (art. 189B)

Această procedură, introdusă prin Tratatul de la Maastricht, a permis PE să participe cu adevărat la luarea deciziilor alături de Consiliu, altfel spus, să devină o autentică „putere legislativă” alături de Consiliu.

Este o procedură complicată, care nu pune încă pe picior de deplină egalitate PE și Consiliul, aplicându-se doar pentru :

- TCE ;
- deciziile care se adoptă prin majoritate calificată.

XI.9.1. „Prima lectură”

Pașii inițiali sunt cei cunoscuți :

- Comisia elaborează propunerea normativă ;
- o trimite simultan Consiliului și PE. Comisia este obligată explicit prin tratate să acorde aceeași atenție Consiliului și PE și să trimită propunerea simultan celor două. Înainte, propunerea era trimisă Consiliului, care, odată cu analizarea acestuia în COREPER sau grupurile de lucru, începea și consultarea PE, în vederea obținerii

Avizului acestuia. Acum, în mod clar și expres, s-a stabilit ca propunerea să fie trimisă simultan celor două instituții, Consiliu și PE. Dincolo de progresia democratizării actului decizional în UE pe care o aduce această „inovație”, ea conține și aspecte negative: uneori, până la elaborarea Poziției comune a Consiliului, PE are deja propria opinie, ceea ce face oarecum superfluă trimiterea acesteia Parlamentului, spre examinare;

- odată ce PE a emis Avizul, acesta este transmis Consiliului, care adoptă Poziția comună prin majoritate calificată, cu excepția celor prevăzute la art. 128 (cultură) și art. 130I (cercetare și dezvoltare) unde se aplică unanimitatea;
- relația „triumghiulară” Consiliu-PE-Comisie este cea clasică:
 - Consiliul nu este obligat să accepte Avizul PE;
 - dacă însă acceptă modificările PE, trebuie să ia decizii prin unanimitate, fiind vorba despre o modificare a poziției Comisiei (art. 189A TCE).

Conform art. 189A.2 TCE, Comisia își poate modifica propunerea în vederea încorporării sugestiilor PE, caz în care Consiliul poate adopta Poziția comună prin majoritate calificată, și nu prin unanimitate, așa cum ar trebui să o facă dacă ar decide să respingă modificările PE, acceptate și încorporate de către Comisie.

În practică, „prima lectură” a procedurii de Codecizie coincide cu cea specifică procedurii de Cooperare sau cu procedura de „lectură unică”, neexistând termene stabilite pentru derularea procedurilor.

Chiar dacă, formal, se aseamănă, Avizul politic al PE în cazul „primei lecturi” are mai mare greutate în cazul Codeciziei decât în cel al Cooperării, deoarece atât Comisia, cât și Consiliul, trebuie să examineze cu mare atenție modificările propuse de către PE în faza „primei lecturi”. În caz contrar, în faza celei de-a „doua lecturi” vor exista tensiuni serioase. Rolul Comisiei este deosebit de important: acceptă sau nu amendamentele PE din faza de „primă lectură” stabilind astfel, dacă Consiliul va decide prin Codecizie sau unanimitate, ceea ce implică sau nu PE în procesul decizional. Eventuala „indiferență” a Comisiei față de amendamentele PE îi poate atrage acesteia riscul unei mișcări de cenzură (art. 144 TCE), la fel ca în cazul Cooperării – un motiv în plus pentru Comisie de a fi sensibilă la poziția PE.

XI.9.2. „A doua lectură”

Consiliul trimite PE, prin intermediul Comisiei, Poziția comună asupra propunerii normative.

Consiliul trebuie să adauge și un raport care să conțină motivele care au dus la formularea respectivei Poziții Comune.

La rândul său, Comisia trebuie să redacteze un raport cu privire la opinia sa (art. 189B.2 TCE).

Ambele rapoarte trebuie să se focalizeze pe explicarea și justificarea poziției respectivei instituții față de Avizul PE și, eventual, să justifice neluarea în seamă a amendamentelor acestuia, având în vedere „perspectiva”, deloc plăcută, a confruntării cu PE la cea de-a „doua lectură”.

Odată comunicată Poziția comună, apar termenele în procesul de decizie, la fel ca și în cazul Cooperării, PE având la dispoziție trei luni pentru a se pronunța.

Variantele PE sunt :

- să aprobe, prin majoritatea simplă a voturilor exprimate, Poziția comună ; PE o face dacă și în măsura în care Avizul său este reflectat în Poziția comună ; PE interpretează gestul Consiliului ca o acceptare a participării sale la procesul decizional ;
- să nu adopte nici o poziție în cele trei luni.

În ambele cazuri, ia sfârșit procedura celei de-a „doua lecturi”, fie că este vorba de aprobare sau nepronunțare. În aceste situații (atât pentru cazul în care PE aprobă, cât și pentru cel în care nu se pronunță în cele trei luni), Consiliul adoptă formal, în „a doua lectură”, actul normativ, fără a putea modifica Poziția comună adoptată cu ocazia „primei lecturi”.

Însă PE poate și să respingă Poziția comună a Consiliului. Dacă aceasta este opinia majorității absolute a membrilor săi (se votează, deci), PE informează Consiliul asupra eventualității unui vot negativ și îl invită să convoace un „Comitet de Conciliere” în care să-și explice poziția¹ :

- dacă explicațiile nu sunt satisfăcătoare, PE poate respinge, prin majoritatea absolută a membrilor săi, Poziția comună a Consiliului ;
- dimpotrivă, poate să accepte explicațiile și să o aprobe explicit sau să propună amendamente. Amendamentele trebuie adoptate prin majoritatea absolută a membrilor PE, fiind obligatorii referirile la Poziția comună. Comisia, la rândul ei, emite un Aviz, pozitiv sau negativ, asupra amendamentelor. Conform statutului său de garant al interesului general, Comisia trebuie să țină cont de amendamentele PE, în special la „a doua lectură” a procedurilor de Cooperare și Codecizie. Dacă nu poate sprijini amendamentele PE, informează Parlamentul asupra motivelor care au împiedicat-o să-i susțină poziția.

În termen de trei luni, Consiliul trebuie să adopte amendamentele PE sau să deschidă procesul de conciliere. Dacă le aprobă pe toate, votul va fi :

- prin majoritate calificată, pentru amendamentele care au Avizul pozitiv al Comisiei ;
- prin unanimitate, pentru amendamentele care au Avizul negativ al Comisiei.

Dacă toate amendamentele PE vor avea de „suportat aceste dificultăți” în Consiliu, iar actele normative se vor adopta în „a doua lectură”, se va putea vorbi despre un adevărat proces legislativ de Codecizie PE-Consiliu.

XI.9.3. „A treia lectură”

Eliminarea „privilegiului propunerii Comisiei”²

Așa cum am precizat, în cazul în care Consiliul nu aprobă toate amendamentele PE, acesta, în acord cu PE, convoacă „Comitetul de Conciliere”, ce are la dispoziție șase săptămâni (care se pot prelungi cu alte două) pentru a se ajunge la un text acceptat de către cele două părți. Acest Comitet are un număr egal de reprezentanți din Consiliu -

1. „Comitetul de Conciliere” este format dintr-un număr egal de reprezentanți ai Consiliului și PE. Comitetul nu poate ajunge la o formă de acord, ci are doar rolul de a asculta opiniile părților.
2. Se referă la aprobarea prin majoritate calificată a unui text propus de Comisie și la modificarea sa prin unanimitate.

egal cu numărul statelor membre – și PE, dar, în timp ce reprezentanții Consiliului reprezintă fiecare câte un stat, cei ai PE reprezintă totalitatea Parlamentului European și a cetățenilor UE. Pentru a avea un acord, este nevoie de majoritatea simplă a reprezentanților PE și de majoritatea calificată a Consiliului. Cele stabilite în „Comitetul de Conciliere” trebuie ulterior confirmate de fiecare din cele două instituții, în termen de șase săptămâni (plus, eventual, alte două). În cazul Consiliului, confirmarea este de la sine înțeleasă, având în vedere că el convoacă Comitetul exact pentru a-și explica poziția. În cazul PE însă, acesta trebuie să voteze acordul la care s-a ajuns în „Comitetul de Conciliere” prin majoritatea absolută a voturilor emise. Dacă PE ratifică textul în totalitatea sa, suntem în cazul Codeciziei. Cu ocazia desfășurării lucrărilor „Comitetului de Conciliere”, există posibilitatea ca PE și Consiliul să concluzioneze direct, fără intermedierea Comisiei. În acest caz, Consiliul poate accepta, prin majoritate calificată, un text stabilit împreună cu reprezentanții PE – față de situația clasică în care Consiliul avea nevoie de unanimitate dacă se „abătea” de la propunerea Comisiei. Iată o situație nouă, când un text se aprobă de către Consiliu prin majoritate calificată și nu prin unanimitate, deși a fost modificată propunerea Comisiei. Dacă cele două instituții, Consiliu și PE, nu aprobă textul stabilit în „Comitetul de conciliere” în termenul fixat, propunerea se consideră neadoptată.

Faptul că, în cadrul procesului de conciliere PE-Consiliu, se poate aproba un text convenit împreună de către Consiliu și PE, fără medierea Comisiei și fără ca, din acest motiv (modificarea textului Comisiei fără aprobarea Comisiei), să fie nevoie de adoptarea deciziei prin unanimitate de către Consiliu constituie un progres. Regula potrivit căreia orice text modificat al Comisiei nu mai poate fi adoptat de către Consiliu prin majoritate calificată, ci are nevoie de unanimitate, nu mai funcționează în acest caz. „Privilegiul propunerii Comisiei” (aprobare prin majoritate calificată, dar modificare prin unanimitate) are la bază ideea că această instituție reprezintă interesul general, iar situarea ei la mijlocul distanței dintre legitimitatea internațională teritorială a Consiliului și cea populară, directă a PE garantează echilibrul interinstituțional. Acest privilegiu era justificat atâta vreme cât puterea legislativă era pe deplin în mâinile Consiliului, adică a statelor membre, însă acum, când ea se împarte între acesta și PE, nu mai este întru totul justificat. Este suficient să ne reamintim că, până la AUE, PE se pronunța asupra unui text al Comisiei, și nu al Consiliului, așa cum se întâmplă acum, în cazul Cooperării sau al Codeciziei, la cea de-a „doua lectură” (art. 189C TCE). Începând cu AUE, PE dorește să fie un adevărat interlocutor direct al Consiliului, expresie a existenței unui legislativ bicefal PE-Consiliu, în care primul reprezintă cetățenii și popoarele, iar cel de-al doilea, statele UE.

Chiar dacă în „Comitetul de Conciliere” nu se ajunge la un acord asupra unui text comun, TUE permite Consiliului o nouă formulă de a-și „salva” Poziția comună în cazul în care insistă asupra sa. Astfel, Consiliul poate readuce în discuție Poziția comună dacă obține majoritatea calificată a voturilor și dacă este dispus să țină cont de acele amendamente ale PE pe care le consideră acceptabile (art. 189B.6 TCE). Incluzând amendamentele PE, Consiliul trebuie să voteze prin unanimitate, deși în „Comitetul de Conciliere” votul a fost prin majoritate calificată. Acest act normativ eventual adoptat de Consiliu în cea de-a „treia lectură” poate fi definitiv și poate intra în vigoare dacă, în termen de șase săptămâni, PE nu respinge, prin majoritatea absolută a membrilor săi, în cea de-a „treia lectură”, textul celei de-a „treia lecturi” a Consiliului. Dacă PE îl respinge prin majoritatea absolută a membrilor săi, textul este definitiv respins.

XI.9.4. Asimetria PE-Consiliu în procesul decizional

Fără a pune la îndoială democratizarea deciziei prin participarea PE la luarea sa, trebuie arătat că, totuși, Consiliul continuă să aibă un rol privilegiat și că nici Comisia nu a pierdut mult din privilegiile sale.

Votul în PE este gândit astfel încât să nu provoace Consiliului prea mult „disconfort”. Se observă astfel că art. 189B TCE stabilește, ca regulă generală, ori majoritatea simplă a deputaților prezenți în plen, ori aprobarea tacită a Consiliului atunci când este vorba despre adoptarea Poziției comune a Consiliului. În schimb, pentru a respinge Poziția comună, PE trebuie să obțină majoritatea absolută a membrilor săi, față de majoritatea simplă a celor prezenți pentru a o aproba. Nu numai că este mult mai greu să se obțină majoritatea absolută a membrilor PE, dar în cazul respingerii Poziției comune este nevoie și de cvorum, pe când în situația în care se aprobă Poziția comună e nevoie doar de majoritatea simplă a celor prezenți, fără să fie necesară întrunirea cvorumului. Este justă existența unei majorități consistente pentru a respinge o lege, dar aceeași lege ar trebui să fie și aprobată în aceleași condiții: majoritatea absolută a PE și calificată a Consiliului. În același mod trebuie procedat în cazul amendamentelor prezentate de către PE în „a doua lectură”. Chiar dacă PE reușește să întrunească majoritatea absolută a voturilor membrilor săi, tot nu e sigur că amendamentele sale se regăsesc în textul definitiv, deoarece Consiliul va examina amendamentele și va decide dacă le acceptă sau nu. Comisia are și ea un cuvânt de spus în acceptarea amendamentelor, iar Consiliul trebuie să le voteze cu majoritate calificată pe cele care au avut Avizul Comisiei sau cu unanimitate pe cele care nu au obținut Avizul Comisiei și, deci, vor suferi modificări.

Putem conchide că paritatea Consiliu-PE nu se respectă și că statele membre – autoare ale tratatelor – își păstrează un oarecare avantaj în „lupta” lor cu PE.

XI.9.5. Revizuirea procedurii de Codecizie

Reforma din anul 1996 a tratatelor prevedea următoarele modificări ale procesului decizional:

- „prima lectură” rămânea cea cunoscută, dar la cea de-a „doua lectură” a PE, pentru aprobare devenea necesară majoritatea absolută a membrilor acestuia;
- dacă există posibilitatea respingerii propunerii, se deschide o dezbateră în plenul PE și, doar dacă mai e cazul, se convoacă Comitetul de Conciliere;
- dacă PE prezintă amendamente, acestea pot fi acceptate de către Consiliu prin majoritate calificată, indiferent dacă au Avizul pozitiv sau negativ al Comisiei;
- dacă nu există acord asupra tuturor amendamentelor PE și se convoacă Comitetul de Conciliere, plenul PE trebuie să aprobe prin majoritatea absolută a membrilor săi textul comun la care s-a ajuns în Comitet;
- se renunță la art. 189B.6, referitor la cea de-a „treia lectură”, la solicitarea expresă a Consiliului.

XI.10. Perfecționarea procesului decizional

XI.10.1. *Tratatul de la Amsterdam*

XI.10.1.1. *Creșterea rolului PE în luarea deciziilor*

Dincolo de neîmpliniri, se poate afirma că PE a raportat un adevărat succes în privința reformei procedurii de Codecizie, care a fost extinsă și, în plus, simplificată. Astfel, extinderea procedurii de Codecizie a fost substanțială atât în privința unor teme mai vechi (nediscriminarea, libera circulație a cetățenilor UE, securitatea socială, chestiunile legate de rezidență, servicii, transporturi, politică socială, Fondul Social European, formare profesională, rețele transeuropene, aplicarea deciziilor Fondului European de Dezvoltare Regională, mediu, Cooperare și dezvoltare), dar și a unora mai noi (cooperare vamală, muncă, egalitatea de șanse, sănătatea publică, transparența deciziilor, lupta împotriva fraudelor, statistica, protecția datelor personale).

Aceste succese au fost importante, neputându-se însă ignora că în alte sectoare – politica agricolă și de pescuit, politica comercială, Uniunea Economică și Monetară – PE continua să nu aibă atribuții, ceea ce se putea interpreta și ca o absență a controlului democratic în aceste sectoare.

În același sens se poate interpreta și absența PE din dezbaterile și deciziile referitoare la domeniile comunitarizate ale celui de-al treilea pilier, precum azilul, migrația, trecerea frontierelor, cooperarea judiciară și administrativă.

Și mai grav apărea faptul că aprobarea normelor referitoare la art. 308¹ TCE (fostul art. 235) se realiza, de asemenea, fără controlul PE, care nu era nici măcar consultat în acest sens. Exista, desigur, o explicație determinată de logica internă a UE, care postula că „modificările constituționale sunt de competență exclusivă a statelor membre”, însă PE reclama chiar modificarea „acestei logici”. Aceeași explicație o avea și absența în continuare a PE de la revizuirea tratatelor sau de la elaborarea sistemului de resurse proprii ale UE, deși obținuse dreptul de a participa la aprobarea acestora din urmă.

În schimb, se putea vorbi despre simplificarea și raționalizarea procedurii de Codecizie :

- procedura se putea finaliza după prima lectură dacă exista acordul PE-Consiliu ;
- se autoriza legătura directă, așa cum am mai arătat, dintre PE-Consiliu, fără a mai fi necesară medierea Comisiei (art. 251.2 TCE, fostul art. 189B) ;
- altă prevedere importantă se referea la suprimarea acțiunii unilaterale a Consiliului în cazul persistenței dezacordului PE-Consiliu și după o „a doua lectură”. În acest caz, chiar dacă nu exista un acord de conciliere, Consiliul nu mai putea impune, după cea de-a „doua lectură”, propria decizie.

XI.10.1.2. *Principalele domenii ale reformei*

În concluzie, cele mai semnificative reforme s-au referit la :

- componența și organizarea Parlamentului European (art. 137, devenit art. 189 ; paragrafele 2 și 3 al art. 138, devenit art. 190) ;

1. Articolul reglementează extinderea competențelor comunitare la noi domenii.

- procedurile legislative (consultarea simplă : art. K.14, modificat prin art. 42 ; Avizul favorabil : art. F.1, devenit art. 7 ; paragraful 2 al art. 8A, devenit art. 18 ; art. 130D, modificat prin art. 161, și art. 228, modificat prin art. 300 ; Codecizia : art. 109R, modificat prin art. 129 referitor la stimularea creării locurilor de muncă ; art. 116, modificat prin art. 135 referitor la cooperarea vamală ; art. 118, modificat prin art. 137 referitor la lupta împotriva excluderii sociale ; art. 119, modificat prin art. 141 referitor la egalitatea de șanse a femeii ; art. 129, modificat prin art. 152 referitor la sănătatea publică ; art. 191A, modificat prin art. 255 referitor la dreptul de acces la documentele instituțiilor europene ; art. 209A, modificat prin art. 280 referitor la lupta împotriva fraudelor ce afectează interesele Comunității ; art. 213A, devenit art. 285 referitor la statistici ; art. 213B, devenit art. 286 referitor la stabilirea unui organism care să supravegheze protejarea datelor personale ; art. 73Q, devenit art. 67 referitor la libera circulație a persoanelor ; art. 130I, devenit art. 166 referitor la cercetare ; art. 128, devenit art. 151 referitor la cultură ; art. 6, modificat prin art. 12 referitor la interzicerea discriminării pe motiv de naționalitate ; art. 8A, paragraful 2, devenit art. 18 referitor la libera circulație și la dreptul de rezidență¹ ; art. 51, devenit art. 42 referitor la asigurările sociale ale muncitorilor imigranți² ; art. 56, paragraful 2, devenit art. 46 referitor la dreptul de stabilire al străinilor ; art. 57, paragraful 2, devenit art. 47 referitor la activitățile neremunerate³ ; art. 75, paragraful 1, devenit art. 71 referitor la politica de transporturi ; art. 84, devenit art. 80 referitor la transportul maritim și aerian ; art. 118, paragraful 2, devenit art. 137 referitor la politicile sociale ; art. 125, devenit art. 148 referitor la Fondul Social European ; art. 127, paragraful 4, devenit art. 150 referitor la formarea profesională ; art. 129D, devenit art. 156 referitor la măsurile din sectorul rețelilor transeuropene ; art. 130E, devenit art. 162 referitor la FEDER ; art. 130O, paragraful 2, devenit art. 172 referitor la Programul-cadru de cercetare ; art. 130S, paragraful 1, devenit art. 175 referitor la mediu ; art. 130W, devenit art. 179 referitor la Cooperarea pentru dezvoltare ; art. 189B, devenit art. 125 referitor la simplificarea procedurii de Codecizie) ;
- alte modificări (art. 158, paragraful 2, devenit art. 214 privind numirea Comisiei ; art. J.18 și K.13, devenite art. 28, respectiv art. 41 referitoare la cheltuielile administrative și operative din pilierii II și III).

Mai trebuie spus că extinderea Codeciziei și deci a votului prin majoritate calificată a demonstrat încă o dată existența a două curente de opinie :

- unul favorabil extinderii și chiar generalizării votului prin majoritate calificată (QMV) : Franța, Belgia, Italia, Finlanda, Comisia și PE ;
- altul reticent extinderii QMV : Marea Britanie, Spania, Danemarca, Portugalia. Acest al doilea grup nu respingea de fapt QMV-ul, ci trecerea generalizată la acest sistem și renunțarea la unanimitate. În opinia lor, trecerea trebuia făcută treptat prin analizarea fiecărui sector.

1. În acest caz, Consiliul vota prin unanimitate, o excepție de la regula care spunea că, în caz de majoritate calificată a Consiliului, era obligatorie Codecizia PE-Consiliu.

2. Consiliul vota prin unanimitate.

3. Consiliul vota prin unanimitate.

XI.10.1.4. *Menținerea unanimității sau a acordului comun al statelor membre*

Creșterea numărului domeniilor supuse majorității calificate și deci Codeciziei PE-Consiliu nu însemna însă sfârșitul unanimității Consiliului sau al acordului comun al statelor membre. Astfel, Tratatul Comunității Europene le prevedea pentru următoarele cazuri:

- cetățenie: art. 8A (dreptul la libera circulație); art. 8B (dreptul de vot pasiv și activ pentru PE și local); art. 8E (drepturi adiționale de cetățenie);
- Politica Agricolă Comună: art. 45, paragraful 3 (ajutoare compensatorii pentru importul de materii prime);
- libera circulație: art. 51 (asigurări sociale); art. 57, paragraful 2 (modificarea principiilor legislative asupra regimului profesiilor într-un stat membru); art. 73C (măsuri de liberalizare a capitalurilor);
- ajutoare de stat: art. 93;
- fiscalitate: art. 90;
- armonizare legislativă: art. 100 (apropierea legislațiilor pieței comune, în afara cazurilor prevăzute la art. 100A);
- UEM: art. 103A (asistența financiară a unui stat membru, măsuri economice în caz de dificultăți grave); art. 104C, paragraful 14 (deficit excesiv); art. 105, paragraful 6 (BCE); art. 106, paragraful 5 (statutul SEBC); art. 109, paragrafele 1 și 4 (acorduri asupra sistemului ratelor de schimb); art. 109A, paragraful 2 (numirea membrilor conducerii BCE¹); art. 109F, paragraful 1 (numirea Președintelui IME)²; art. 109F paragraful 7 (IME); art. 109K, paragraful 5, și art. 109L, paragrafele 4 și 5 (diferite dispoziții UEM); art. 165 (protocol și statut ale CJCE); art. 41, paragraful 1 (protocol 3 și statutul SEBC/BCE, revizuire a statutului); art. 6 (protocol 6, criterii de convergență ale art. 109J TCE); art. 2 și art. 4, paragrafele 3 (protocol 14 referitor la politicile sociale);
- politică socială: art. 121 (asigurări sociale pentru muncitorii imigranți, atribuțiile Comisiei în aplicarea măsurilor comune);
- cultură: art. 128;
- industrie: art. 130;
- Coeziune Economică și Socială: art. 130B (acțiuni concrete în afara fondurilor structurale); art. 130D (fonduri structurale și de coeziune);
- cercetare: art. 130I (adoptarea programului-cadru de cercetare); art. 130O (crearea de societăți comune);
- mediu: art. 130S (unele dispoziții de mediu);
- țări și teritorii de dincolo de mări: art. 136;
- instituții: art. 138, paragraful 3 (adoptarea unui procedeu electoral uniform pentru PE); art. 145 (modalități de exercitare a competențelor); art. 157, paragraful 1 (modificare numărului de membri ai Comisiei); art. 159 (înlocuirea membrilor Comisiei); art. 165-166 (mărirea numărului judecătorilor și avocaților generali); art. 168A,

1. Prin acordul comun al statelor membre.

2. Pentru decizii referitoare la Institutul Monetar European se menținea acordul comun al statelor membre.

- paragrafele 2 și 4 (Curtea de Primă Instanță); art. 188 (modificarea Titlului III al statutului CJCE); art. 189A (modificarea propunerilor Comisiei); art. 189B, paragraful 3 (Codecizie – a doua lectură); art. 189C, literele „d” și „e” (Cooperare, „a doua lectură”); art. 198B (Comitetul Regiunilor);
- numiri: art. 151, paragraful 2 (numirea secretarului general al Consiliului); art. 158, paragraful 2 (numirea Președintelui și membrilor Comisiei)¹; art. 167 (numirea judecătorilor și avocaților generali)²; art. 188B (Curtea de Conturi); art. 194 (Comitetul Economico-Social); art. 198A (Comitetul Regiunilor);
 - sedii: art. 216 (stabilirea sediilor instituțiilor)³; art. 13 (protocol 4, sediul IME)⁴; art. 37 (protocol 3, sediul SEBC/BCE)⁵;
 - dispoziții financiare: art. 201 (dispoziții referitoare la sistemul de resurse proprii); art. 209 (regulamente financiare);
 - dispoziții generale: art. 217 (regim lingvistic); art. 223 (interese de securitate a statelor membre, comerț cu arme); art. 227 (sfera geografică de aplicare a tratatului); art. 228, paragraful 2 (încheierea de acorduri); art. 235 (obiectivele Comunității).

La rândul său, Tratatul Uniunii Europene le stabilea pe următoarele:

- Politica Externă și de Securitate Comună (PESC): art. J.2, paragraful 2, și art. J.8 (definiția Pozițiilor Comune); art. J.3 și art. J.8 (adoptarea Pozițiilor Comune); art. J.11 (cheltuielile operative ale PESC), Declarația 27;
- Cooperarea în materie de justiție și probleme interne (JAI): art. K.3 și art. K.4 (Poziții Comune, Acțiuni Comune, convenții); art. K.8 (cheltuieli operative ale JAI); art. K.9 (pasarele spre art. 100C);
- dispoziții finale: art. N, paragraful 1 (revizuirea tratatelor)⁶; art. O (aderarea de noi membri).

XI.10.2. *Tratatul de la Nisa*

Problema era legată tot de generalizarea votului prin majoritate calificată, în dauna unanimității, dorindu-se „integrarea” statelor în UE, și nu „cooperarea” dintre acestea în cadrul unei organizații internaționale clasice. Menținerea unanimității într-o Europă extinsă putea duce adeseori la paralizie. Dificultățile în obținerea unanimității creșteau exponențial, odată cu creșterea numărului de state membre. Acesta era motivul pentru care tot mai multe erau „vocale” (Comisia, în special) care pledau pentru aderarea la o nouă filozofie, conform căreia votul majoritar se transforma în normă generală.

În legătură cu acesta, trebuie adăugate două observații complementare:

- nu era obligatorie renunțarea definitivă la posibilitățile oferite de procedura unanimității;
- în chestiuni foarte delicate sau de importanță națională, decizia se putea adopta prin majoritate „supercalificată”, care înlocuia unanimitatea;

1. Prin acordul comun al statelor membre.
2. Prin acordul comun al statelor membre.
3. Prin acordul comun al statelor membre.
4. Prin acordul comun al statelor membre.
5. Prin acordul comun al statelor membre.
6. Prin acordul comun al statelor membre.

- ceea ce era valabil pentru legislația comunitară derivată era, de asemenea, valabil pentru tratate ;
- dacă modificarea tratatelor continua să se realizeze doar prin unanimitate, exista posibilitatea blocării lor în formele existente, ceea ce împiedica evoluțiile reclamate de dinamica construcției comunitare.

În general, se admitea ideea că dispozițiile care nu se referă la probleme de „natură constituțională” ar trebui modificate după un sistem mai puțin rigid¹.

Existau 70 de decizii care se adoptau prin unanimitate ; altfel spus, în cazul lor un stat membru putea bloca prin veto luarea respectivelor decizii. Dacă în cazul a 29 dintre acestea se anticipa trecerea la majoritate calificată, rămăneau încă 41 asupra cărora era puțin probabilă renunțarea la unanimitate².

În final, acestea au fost articolele care, prin Tratatul de la Nisa, au „trecut” de la unanimitate la majoritate calificată :

- art. 67 TCE (JAI) : controlul persoanelor la trecerea frontierelor externe³ ; vize ; libera circulație a persoanelor provenind din terțe țări ; azil ; protecție temporară ; imigrație clandestină ; cooperare judiciară în materie civilă ; cooperare între administrații ;
- art. 100 TCE : ajutor în situații economice grave, penurie și catastrofe generale sau evenimente excepționale ;
- art. 111.4 TCE : reprezentare externă a monedei euro ;
- art. 123.4 TCE : introducerea rapidă a monedei euro ;
- art. 137 TCE : lupta împotriva excluderii sociale și modernizarea sistemelor de protecție socială ;
- art. 157 TCE : sprijinirea statelor membre în industrie ;
- art. 159, aliniat 3, TCE : coeziunea economică și socială ;
- art. 161 TCE : fonduri structurale⁴ ;
- art. 181bis (articol nou) TCE : cooperarea economico-financiară și tehnică cu terțe state ;
- art. 190.5 TCE : statutul deputaților europeni ;
- art. 191 TCE : statutul partidelor politice europene ;
- art. 223-224 TCE : Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță ;
- art. 247-248 TCE : Curtea de Conturi ;
- art. 279 TCE : regulamente financiare ;
- art. 23 TUE : reprezentantul special al PESC ;

1. După cum știm, tratatele conțin dispoziții destul de eterogene, de la cele cu caracter fundamental (preambul, principii fundamentale, obiectivele Uniunii, funcționarea instituțiilor), până la cele ce nu au un asemenea caracter (politicile Uniunii, de exemplu).
2. Astfel, Spania – cea mai secetoasă țară din Europa – dorea menținerea acesteia în cazul coeziunii și al politicilor ce făceau referire la administrarea apei ; Marea Britanie, în cazul fiscalității și al politicii sociale ; Franța, în cel al politicii comerciale, iar Germania în cazul imigrației.
3. Excepție făcând Strâmtoarea Gibraltar.
4. Deși se trecea la majoritate calificată, Spania a obținut ca fondurile structurale pentru exercițiul financiar 2006-2013 să se voteze, practic, tot prin unanimitate, ceea ce, teoretic, îi asigura participarea la acestea până în 2013. La fel de adevărat era că votul prin unanimitate permitea, pe de o parte, Spaniei să blocheze deciziile care nu i-ar fi fost favorabile (mai puține fonduri, de exemplu), iar pe de alta, oferea celorlalte state (precum Germania) posibilitatea de a se opune atribuirii „excesive” de fonduri Spaniei.

- art. 24 TUE : încheierea de acorduri internaționale PESC/JAI;
- art. 207.2 TCE : secretar general și secretar general adjunct al Consiliului;
- art. 214 TCE : Președintele și membrii Comisiei;
- art. 259.1 TCE : Comitetul Economic și Social;
- art. 263 TCE : Comitetul Regiunilor.

Partea a III-a

Consolidare instituțională și decizională

Capitolul XII

Convenția privind viitorul Europei

XII.1. Convocarea unei „Convenții privind viitorul”, expresie a democratizării procesului de reformă instituțională și decizională

XII.1.1. Funcționarea Convenției

După cum știm, prin Declarația de la Laeken, din decembrie 2001, statele membre ale UE reunite în Consiliul European au decis convocarea unei Convenții asemănătoare celei prin care Parlamentul European redactase Carta Drepturilor Fundamentale în UE. Noua Convenție avea drept scop pregătirea reformei Uniunii, prevăzută a se realiza în anul 2004. Era vorba despre o adevărată inovație, deoarece respectiva Convenție urma să reunească, în condiții de deplină egalitate, reprezentanții statelor membre și ai instituțiilor comune și să asocieze la această activitate societatea civilă europeană, fapt fără precedent în istoria reformelor Uniunii. Împreună urmau să discute, într-o manieră transparentă, probleme legate de viitorul și reforma UE și să formuleze propuneri Conferinței Inter-guvernamentale. De la început trebuie arătat că ne aflăm în fața unei noutăți, a unui salt chiar la nivelul metodologiei reformelor.

Referindu-se la convocarea Convenției, Constantinesco aprecia că lansarea acesteia s-a datorat, pe de o parte, succesului Convenției PE și, pe de alta, insuccesului CIG 2000, cea care a realizat reforma Tratatului UE (Constantinesco, 2002). Altfel spus, Convenția reprezenta un succes al dezbaterii asupra viitorului Europei, lansată la Nisa¹, ocazie cu care se constata insuficiența metodelor tradiționale² de reformă a tratatelor și se reclama una nouă și diferită care să răspundă comandamentelor interne și externe ale Uniunii secolului XXI. Așa se face că „vechea” Convenție a PE se transforma din „adunarea punctuală” menită să codifice Drepturile Fundamentale în UE într-o adevărată „Adunare Constituantă” de modificare a tratatelor.

Trebuie să precizăm că la momentul convocării Convenției rolul acesteia în reforma Uniunii nu era foarte clar: urma să fie doar o adunare care pregătea documentele necesare CIG-ului, sau urma să contribuie efectiv la reforma UE?

Se știa cu certitudine că exclusivismul Conferințelor Inter-guvernamentale în reforma tratatelor era dificil de susținut pe viitor.

-
1. Uniunea Europeană, „Declarația 23 privind viitorul Uniunii”, Bruxelles, JOCE/DOCE, C80/10.01.2001
 2. Diplomatică, interguvernamentală, secretă etc.

Nu se știa însă dacă rezultatul activității Convenției urma să constea în :

- una sau mai multe propuneri de tratat ;
- un tratat convențional sau unul constituțional ;
- o Constituție (Amato, 2002 ; Cartabia, 2002).

Convenția privind viitorul Europei și-a început lucrările la 27 februarie 2002 și urma, conform Declarației de la Laeken, să-și desfășoare activitatea pe parcursul unui an. În final, a fost prelungită de două ori : o dată ca urmare a deciziei Consiliului European de la Copenhaga, apoi încă o dată ca urmare a celui de la Salonic, astfel încât s-a încheiat de abia în iulie 2003. În general, activitatea sa a presupus câte o sesiune plenară pe lună, dar, la sfârșit, numărul acestora s-a dublat, expresie a multitudinii și complexității aspectelor abordate, dar și a importanței crescânde pe care o dobânda.

Activitatea Convenției a fost împărțită în trei faze distincte :

- Ascultarea ;
- Studiul și deliberarea ;
- Redactarea.

XII.1.2. Faza I: Ascultarea

Această primă fază s-a desfășurat în perioada martie-iunie 2002, având drept obiectiv stabilirea agendei, adică a problematicii ce urma să fie discutată de către Convenție în sesiunile sale plenare. Urmău a fi ascultate, de asemenea, opiniile societății civile¹ și ale tinerilor din UE².

Au avut loc șase sesiuni plenare referitoare la :

- perspectivele Uniunii Europene în viziunea membrilor Convenției (21-22 martie 2002) ;
- Misiunile Uniunii (15-16 aprilie 2002) ;
- eficacitatea și legitimitatea Uniunii (23-24 mai 2002) ;
- crearea spațiului european de securitate, libertate și justiție ; rolul parlamentelor naționale în UE (6-7 iunie 2002) ;
- ascultarea societății civile (24-25 iunie 2002) ;
- acțiunea externă și apărarea UE ; ascultarea Convenției Tinerilor (11-12 iulie 2002).

Au fost stabilite opt grupe de contact³ care au desfășurat, pe toată durata Convenției, un dialog structurat cu Forumul Societății Civile.

XII.1.3. Faza a II-a: Studiul și deliberarea

Această a doua fază s-a caracterizat prin constituirea a 11 grupuri de lucru și dezbateră în plen a concluziilor acestora. Grupurile de lucru, formate din membrii Convenției, erau următoarele :

- subsidiaritate ;

1. Prin intermediul Forumului Societății Civile.

2. Prin intermediul Convenției Tinerilor.

3. Social, mediu, lumea academică și cercurile de reflecție, cetățeni și instituții, regiuni și entități locale, drepturi fundamentale, dezvoltare și cultură.

- Carta Drepturilor Fundamentale în UE ;
- personalitatea juridică a UE ;
- rolul parlamentelor naționale în UE ;
- competențe complementare ;
- guvernarea economică ;
- acțiunea externă ;
- apărarea ;
- simplificarea procedurilor și instrumentelor legislative ;
- stabilirea unei zone europene de securitate, libertate și justiție ;
- Europa socială.

XII.1.4. Faza a III-a : Redactarea

Această fază s-a desfășurat în intervalul ianuarie-iulie 2003. În această fază, prezidiul a organizat „Cercuri de dezbateri” având drept scop studierea reformei Curții de Justiție, a procedurilor bugetare și a resurselor proprii.

Pe de altă parte, prezidiul a cerut serviciilor juridice ale Consiliului, PE și Comisiei rapoarte tehnice referitoare la posibilitatea translării dispozițiilor juridice ale TCE și TUE în partea a doua a Tratatului Constituțional. Rezultatul acestei întreprinderi a fost transmis Convenției la 17 martie 2003, raportul conținând propuneri de modificare ale articolelor TCE și TUE, de adaptare lingvistică și chiar de eliminare a unor dispoziții, consecință a fuzionării – previzibilă încă din această fază – a tratatelor¹.

Tot în această fază s-a trecut la elaborarea propunerilor de redactare a tratatului, urmate de formularea de către membrii Convenției a eventualelor amendamente – care urmau să se discute în sesiunile următoare –, astfel încât să se poată ajunge la Poziții comune care să permită redactarea finală.

Două au fost chestiunile care au suscitat cele mai mari controverse :

- reforma instituțională ;
- PESC².

Președintele Convenției, Valéry Giscard d'Estaing, abandonând metoda Convenției, s-a consultat cu șefii de stat și de guvern, convocați în Consiliul European Extraordinar de la Salonic din 16 aprilie 2003³, asupra celor două probleme amintite, ceea ce a suscitat critici acerbe la nivelul Convenției, această manieră de consultări fiind considerată una mai degrabă specifică CIG-urilor decât Convenției. Adevărul este că, având pe „masa de lucru”, pe de o parte, rezultatul dezbaterilor din Convenție și, pe de altă, opinia guvernelor statelor membre, prezidiul a fost în măsură să prezinte – cu șanse de reușită – lista titlurilor articolelor ce urmau să formeze noul tratat al UE.

Să nu uităm că acest proces se desfășura paralel cu extinderea din mai 2004, care aducea un element de distorsiune în funcționarea tradițională a reformelor UE, deoarece, prin decizia Consiliului European de la Copenhaga, din decembrie 2002, statele candidate

1. Convenția Europeană, „A doua parte a Constituției : Raportul Grupului de Experți numiți de către Serviciile Juridice ale PE, Consiliu și Comisie”, 17.03.2003, CONV 618/2003.
2. Războiul din Irak a făcut și mai dificilă ajungerea la un punct comun asupra celor două chestiuni.
3. Acesta a fost prilejuit de semnarea Tratatelor de Aderare la UE ale Lituaniei, Letoniei, Estoniei, Poloniei, Republicii Cehe, Slovaciei, Sloveniei, Ungăriei, Ciprului și Maltei.

participau cu drepturi depline la lucrările Convenției, iar noul tratat urma să fie semnat după aderarea formală a acelor state candidate la UE ce se aflau în curs de ratificare a Tratatelor de Aderare¹.

În această fază, Convenția a fost caracterizată de dezbaterile formulelor propuse de către grupurile de lucru, societatea civilă, tinerii etc., dar și de negocierea și constituirea de alianțe, ceea ce a permis formularea Pozițiilor comune. În jurul Convenției gravita o adevărată rețea de cercuri concentrice care încercau să influențeze lucrările acesteia: guvernele statelor membre, federaliștii, federaliștii interguvernamentali, statele fondatoare, atlantiștii, contributorii neți, beneficiarii neți, adepții necondiționați ai apărării europene, cei ai NATO, apărătorii modelului social european etc.

O altă caracteristică a acestei faze a Convenției o constituia faptul că nu mai asistam la tradiționala reformă realizată exclusiv de către guvernele statelor membre, ci la una de tip nou, deschisă participării instituțiilor comunitare, regiunilor, societății civile etc.

Vorbind despre contribuția societății civile europene, Mendez de Vigo² a remarcat rolul acesteia în introducerea între valorile și obiectivele Uniunii a egalității de gen, a criteriilor de mediu sau a promovării competitivității economiei europene (Mendez de Vigo, 2003).

Trebuie să remarcăm și rolul tandemului franco-german în procesul constituțional, desfășurat prin intermediul Convenției, cele două state apărând modelul federalismului interguvernamental prin diverse propuneri comune prezentate Convenției în domenii precum cel instituțional (CONV 489/2003), al Cooperării consolidate în materie de apărare (CONV 422/2002), al stabilirii unui spațiu european de securitate, libertate și justiție (CONV 435/2002), dar și al guvernării economice (CONV 470/2002).

În zilele de 13 iunie, respectiv 10 iulie 2003, Convenția Europeană a adoptat „Proiectul de Tratat prin care se institue o Constituție pentru Europa”³, într-o atmosferă de un entuziasm fără precedent în istoria reformelor UE⁴. Dacă reamintim scepticismul inițial al statelor membre cu privire la deznodământul unei asemenea întreprinderi, rezultatul pare cu atât mai important.

Rămânea de văzut dacă entuziasmul „convenționalilor” era dublat și de cel al popoarelor pe care le-au reprezentat în Convenție. După cum știm, după refuzul popular din Franța și Olanda a urmat o perioadă de „așteptare și reflecție”⁵, după care s-a trecut la „rescrierea” Tratatului Constituțional astfel încât să poată fi acceptat în toate statele.

1. Uniunea Europeană, „Concluziile Președinției, Consiliul European de la Copenhaga”, 12-13 decembrie 2002, <http://ue.eu.int/summ>.
2. Mendez de Vigo, eurodeputat spaniol, a avut o contribuție esențială în desfășurarea Convenției PE și chiar în existența Cartei Drepturilor Fundamentale în UE.
3. Convenția Europeană, „Proiectul de Tratat prin care se institue o Constituție pentru Europa”, 18 iulie 2003, CONV 850/2003.
4. Practic, documentul a fost aprobat de către toți membri Convenției, mai puțin patru eurosceptici englezi și danezi, care au adoptat un document propriu („Europa democraților”) ce nu se constituia însă într-o alternativă la Proiectul Tratatului Constituțional, ci era – mai degrabă – o reflecție generală asupra procesului de integrare europeană (a se vedea, Convenția Europeană, „Raportul Președinției Convenției către Președintele Consiliului European”, 18 iulie 2003, CONV 851/anexa III).
5. După cum știm, situația ratificării Tratatului Constituțional a fost următoarea: au spus DA, 18 state membre: Slovenia (parlament), Spania (referendum + parlament), Austria (parlament), Cipru (parlament), Germania (parlament), Grecia (parlament), Ungaria (parlament), Italia

Mai rămânea de văzut și dacă, odată adoptată Constituția Europeană, reforma propusă de Convenție putea primi calificativul de „istorică” în principal datorită răspunsurilor pe care le oferea celor trei întrebări fundamentale formulate la Laeken¹:

- Cum să apropiem Uniunea de cetățenii săi?
- Cum să pregătim UE pentru extinderile viitoare?
- Cum să dotăm Uniunea cu instrumentele necesare transformării sale într-un factor de stabilitate la nivel mondial și lider a numeroase țări și popoare în noua lume globalizată?

Anticipăm faptul că Tratatul Constituțional rezolva multe dintre problemele blocate cu ocazia reformelor anterioare ale UE². În plus, prin aplicarea modelului federal-interguvernamental și constituționalizarea, recunoscută sau nu formal, a Uniunii se răspundea pozitiv și aspirației dintotdeauna a societății europene³, aceea de a realiza un construct politic supranațional.

Toate acestea păreau posibile datorită voinței politice a statelor membre, dar și datorită faptului că, la nivelul Convenției, s-a ajuns la acorduri de substanță în importante teme politice (blocate, în absența aceleiași voințe politice, în cadrul anterioarelor Conferințe interguvernamentale), precum:

- obligativitatea Cartei Drepturilor Fundamentale;
- crearea personalității juridice a UE;
- depășirea împărțirii pe pilieri;
- statuarea principiului delimitării competențelor;
- continuarea și aprofundarea reformei instituționale;
- simplificarea tratatelor și a dreptului comunitar;
- stabilirea ierarhiei normative;
- reforma și extinderea majorității calificate;
- generalizarea Codeciziei PE-Consiliu;
- transparența acțiunilor Uniunii;
- introducerea democrației participative și a inițiativei populare la nivelul Uniunii;
- promovarea unei adevărate zone europene de securitate, libertate și justiție;
- apariția unei apărări europene de geometrie variabilă;
- introducerea clauzei de solidaritate între statele membre;
- consacrarea flexibilității ca principiu general valabil în UE;
- îmbunătățirea Cooperării consolidate/întărite la nivelul Uniunii.

Așa cum e lesne de observat, majoritatea acestor teme se vor regăsi în Tratatul Constituțional, dar și în noul Tratat de la Lisabona, ceea ce demonstrează celor care nu

(parlament), Lituania (parlament), Letonia (parlament), Luxembourg (referendum), Malta (parlament), Belia (parlament), Slovacia (parlament), România și Bulgaria (prin Tratatul de Aderare la UE, dat fiind faptul că Tratatul Constituțional exista deja la momentul semnării celui de aderare, cele două state aderând simultan la toate tratatele UE); au spus *NU*, două state membre: Olanda (referendum), Franța (referendum); celelalte nu au mai ratificat Tratatul Constituțional (www.cosac.org/en/info/ratification/ratification).

1. Consiliul European, „Concluziile Președinției, Laeken, 14-15 decembrie 2001, Declarația de la Laeken privind viitorul Europei”, <http://ue.eu.int/summ>.
2. Precum personalitatea juridică a Uniunii, simplificarea și ierarhizarea normativă, protecția drepturilor fundamentale la nivelul Uniunii, aplicarea extinsă a principiului subsidiarității, delimitarea competențelor etc.
3. Această aspirație fusese manifestată încă de la începuturile Comunităților Europene prin Kalergi, Monnet, Schuman, Sidjanski etc.

înțeleg rostul Convenției și al Tratatului Constituțional importanța lor ca etape ale unei reforme în desfășurare.

Au existat, desigur, sectoare în care reforma nu a avut succesul scontat de grupurile de lucru sau de unii actori europeni participanți la proces. În acest sens, în raportul său de evaluare a rezultatelor Convenției, PE aprecia reforma ca incompletă, deoarece :

- politica economică și socială a UE nu a fost consolidată și nici coordonarea politicilor economice a statelor membre nu s-a îmbunătățit ;
- continua absența controlului parlamentar asupra PESK și Politicii Externe de Securitate și Apărare (PESA) ;
- continua numirea membrilor Curții de Justiție prin unanimitate ;
- se menținea unanimitatea Consiliului în adoptarea deciziilor considerate „sensibile” ;
- viitoarele reforme ale UE se decideau tot de către statele membre și tot prin unanimitate.

XII.2. Proiectul Tratatului prin care se instituie o Constituție pentru Europa

Odată încheiată Convenția, Conferința interguvernamentală convocată pentru toamna anului 2003 urma să adopte formal reforma propusă de Convenție.

Dacă CIG modifica serios textul Convenției, s-ar fi ajuns la o contradicție în termeni, deoarece dubla legitimitate a UE – național/european – dispărea și se impunea doar dimensiunea interguvernamentală specifică Conferințelor interguvernamentale. Modificarea masivă a textului promovat de Convenție presupunea și ignorarea „vocii” cetățenilor europeni, având în vedere că majoritatea membrilor Convenției erau membri ai parlamentelor naționale și ai PE. Întrebarea era dacă statele membre vor deschide „cutia Pandorei” sau vor avea înțelepciunea de a evita renegocierea totală a textului propus de Convenție, permițând astfel progresul real al UE, construcția unei Uniuni capabile să răspundă provocărilor interne și internaționale ale secolului XXI.

Trebuie să subliniem aici unele aspecte :

- la finalul exercițiului Convenției exista un proiect de Tratat Constituțional de inspirație federalist-interguvernamentală ; altfel spus, exista ceea ce reclamau fondatorii UE acum 60 de ani, un tratat care să reglementeze nu numai Europa statelor, ci și pe cea a popoarelor ;
- fapt fără precedent în istoria UE, reprezentanții cetățenilor și ai statelor membre au fost capabili să elaboreze o Constituție democratică destinată primei uniuni democratice transnaționale din istorie, Uniune care urma să reunească, la intrarea în vigoare a tratatului, 27 de state membre și 500.000.000 de cetățeni, iar apoi să se extindă până la 35-40 de state în următoarele decenii, ajungând pe locul trei în lume după China și India ;
- Tratatul Constituțional înseamnă evoluția definitivă a integrării de la cea sectorială și economică – pașii mărunți ai lui Monnet, funcționalismul – la cea globală și politică – posibilă prin federalism interguvernamental. Se trecea astfel de la o dinamică de *spill-over*, la o manifestare a voinței politice de realizare a saltului și la un pact politic explicit între cetățeni și statele membre. Faptul că UE era capabilă să obțină consensul

în multe domenii complicate chiar și în condițiile în care la lucrări au participat inclusiv viitorii membri ai UE, adică în condițiile unor negocieri mai dificile decât dacă ar fi avut loc doar la nivelul UE-15, era o dovadă a succesului Convenției.

Post factum, Convenția privind viitorul Europei pare să fi fost o întreprindere ușoară. Nimic mai fals. Lucrările Convenției au fost dificile, puțini fiind analiștii care s-au aventurat să anticipeze rezultatele sale, deoarece puțini erau cei care puteau răspunde necunoscutelor Convenției:

- Anunțatul Tratat Constituțional urma să fie „mai mult un tratat” sau „mai mult o Constituție”?
- Sensul tare urma să fie dat de federalism sau interguvernamentalism?
- Se dezvoltă modelul de Uniune existent, sau se va trece la unul complet nou?

La sfârșitul lucrărilor Convenției, răspunsurile la întrebările de mai sus erau:

- proiectul de tratat nu era pe deplin nici un tratat internațional, dar nici o Constituție;
- sensul tare îl avea federalismul interguvernamental, fără a se renunța la elemente de interguvernamentalism;
- nu se trecea la un nou model, ci se aprofunda și dezvoltă modelul existent, pe baza federalismului interguvernamental.

Acestor întrebări li se asociau altele la fel de importante:

- Ce era „Constituția Europeană”?
- De ce era nevoie de o asemenea Constituție dacă fiecare stat membru avea propria Constituție?
- Cum era organizată și ce noutăți conținea o asemenea Constituție Europeană?

Vom încerca să răspundem pe scurt acestor întrebări¹.

XII.2.1. Ce era „Constituția Europeană”?

După cum știm, o Constituție este un text conținând dispozițiile fundamentale ale unui stat sau al unei grupări de state, dispoziții ce răspund următoarelor întrebări:

- Cum funcționează instituțiile?
- Care este distribuția și raportul puterii?
- Ce mijloace se pot utiliza pentru aplicarea politicilor?
- Care sunt valorile?
- Care sunt drepturile fundamentale ale cetățenilor?

Constituția Europeană, ca rezultat a peste 50 de ani de construcție europeană, dorea să răspundă provocărilor secolului XXI, încercând să reglementeze politic o Europă unită, cu 27 sau chiar mai mulți membri, democratică, eficientă, transparentă și pusă în serviciul cetățenilor.

Constituția Europeană substituia, într-un text unic, tratatele comunitare și ale UE și atribuia Uniunii personalitate juridică unică, eliminând astfel personalitățile juridice ale Comunităților Europene, dar și împărțirea pe pilieri a UE.

1. Pentru o analiză detaliată a procesului constituțional și a aplicării federalismului interguvernamental, vezi Bărbulescu, 2005.

Constituția Europeană stabilea funcționarea instituțiilor comune, raporturile de putere dintre acestea, mijloacele existente la nivelul UE pentru realizarea politicilor și obiectivelor comune, enunța valorile Uniunii și introducea, pentru prima dată, în tratatele UE Carta Drepturilor Fundamentale ale cetățenilor Uniunii.

XII.2.2. Era nevoie de o Constituție Europeană dacă fiecare stat membru avea o Constituție proprie ?

Constituția Europeană nu substituia Constituțiile statelor membre, ci coexista cu acestea, având propria rațiune de a fi și propria autonomie, rolul său fiind acela de a reglementa spațiul comun al Uniunii. La fel cum UE are, după cum știm, un sistem instituțional propriu și distinct de cel al statelor membre¹ – ceea ce nu presupune substituirea instituțiilor acestora –, tot așa nici Constituția Europeană nu substituie constituțiile statelor membre, ci este complementară acestora.

Este important de reținut că dispozițiile Constituției Europene se aplică obligatoriu pe întreg teritoriul UE.

Din punct de vedere formal, ne aflăm în fața unui tratat internațional – deoarece a fost încheiat între statele membre și a trebuit să fie ratificat de către acestea –, iar din punct de vedere material, putem spune că ne aflăm în fața unui tratat internațional și a unei Constituții în același timp.

Denumirea corectă ar fi fost aceea de „Tratat prin care se instituie o Constituție pentru Europa”, dar s-au utilizat formulele de „Tratat Constituțional” și de „Constituție” pentru a marca saltul politic realizat de Uniune prin respectiva reformă.

XII.2.3. Cum era organizată și ce noutăți aducea Constituția Europeană ?

Constituția Europeană era divizată în patru părți :

- prima, având caracter constituțional, prezenta valorile, obiectivele, competențele, procedurile decizionale, instituțiile, simbolurile, cetățenia, viața democratică și finanțele UE (de-a lungul a 59 de articole). Se poate spune că, pe parcursul celor nouă Titluri, se regulariza esența viitorului model de Uniune ;
- a doua cuprindea Carta Drepturilor Fundamentale și avea un preambul și 54 de articole ;
- a treia descria politicile și acțiunile interne și externe ale UE, funcționarea acesteia, detaliind instituțiile și funcționarea lor, dar și politicile Uniunii ; se reușea astfel simplificarea tratatelor, reducând conținutul lor la 342 de articole ;
- a patra preciza dispozițiile finale, între care procedura de adoptare și revizuire a Constituției (prin intermediul a 10 articole).

La acestea se adăugau o serie de protocoale și declarații. Sunt de remarcat patru dintre acestea :

- protocolul referitor la rolul parlamentelor naționale în activitatea UE ;

1. Sistemul instituțional este alcătuit din PE, Consiliu, Comisie, Curtea de Justiție, Curtea de Conturi, Banca Centrală Europeană etc.

- cel referitor la principiul de subsidiaritate ;
- cele referitoare la EUROGRUP și EURATOM.

Am atras atenția asupra acestor protocoale deoarece, așa cum vom vedea, temele lor au continuat să suscite controverse între statele membre, inclusiv cu ocazia redactării Tratatului de la Lisabona.

Convenția a lăsat în sarcina CIG să decidă care dintre protocoalele și declarațiile tratatelor existente la acel moment urmau să fie menținute, modificate sau abandonate.

În ultima sesiune, cea din iulie 2003, Convenția a modificat părțile III și IV ale Tratatului Constituțional și a adăugat un nou articol referitor la simbolurile Uniunii, acțiune apreciată ca având un puternic conținut politic. Astfel, art. IV-1 se referea la drapelul¹, imnul² și deviza Uniunii³, stabilind moneda comună (euro) și Ziua Europei⁴. Trebuie menționat că membrii Convenției au solicitat CIG-ului introducerea acestui articol în prima parte a tratatului, adică în cea constituțională⁵.

Dintre noutățile pe care le aducea Constituția Europeană, amintim :

- garantarea respectării anumitor valori comune și a modelului european de societate⁶, doar statele care îndeplinesc aceste condiții putând adera sau păstra caracterul de membru al UE ;
- întărirea celor patru libertăți comunitare⁷ ;
- consolidarea cetățeniei Uniunii Europene⁸ ;
- adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale în UE⁹, ca parte integrantă a tratatului, o făcea opozabilă instituțiilor comune și statelor membre ori de câte ori acestea aplicau dreptul comunitar. Carta nu conținea doar drepturile civile și politice incluse în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, din anul 1950, ci și altele, precum

1. 12 stele aurii dispuse în cerc pe fond albastru.

2. Beethoven, „Oda Bucuriei”, Simfonia a IX-a.

3. Unitate în diversitate.

4. Stabilită la 9 mai.

5. După cum se vede, nici măcar cu ocazia redactării proiectului Tratatului Constituțional acest articol referitor la simbolurile UE nu a fost introdus fără dificultate, așa că pare mai ușor de înțeles de ce s-a revenit asupra sa imediat ce a fost clar că nu mai poate continua procesul de ratificare a Tratatului Constituțional.

6. Respectarea drepturilor fundamentale, libertate, democrație, egalitate, statul de drept, pluralism, absența discriminării, toleranță, justiție socială, solidaritate, egalitate între bărbați și femei.

7. Libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor, ca și a libertății de a trăi în oricare dintre statele membre, asociată cu eliminarea oricăror discriminări pe motive de naționalitate.

8. Oricare cetățean al oricărui stat membru are și cetățenia UE, care se adaugă celei naționale fără a o substitui și care îi conferă drepturi complementare precum : să circule și să se stabilească în orice țară membră a UE, să aleagă sau să fie ales în PE și la nivel local în statul de rezidență, să beneficieze de protecție consulară și diplomatică în țări terțe, să formuleze petiții PE și să apeleze la apărătorul poporului european, să se adreseze instituțiilor și organismelor comune europene în limba sa natală și să primească răspuns în aceeași limbă.

9. Se garantau astfel respectarea demnității umane, dreptul la viață, interzicerea torturii și a tratamentelor inumane sau degradante, dreptul la libertate și securitate, respectul față de viața privată și familială, libertatea de gândire, de conștiință și religie, de expresie și informare, dreptul la educație, libertatea de asociere, dreptul la proprietate, egalitatea în fața legii, respectul față de diversitatea culturală, religioasă și lingvistică, egalitatea dintre femei și bărbați, integrarea persoanelor cu handicap, dreptul la apărare și la judecata corectă, prezumția de nevinovăție etc.

drepturile sociale ale muncitorilor, protecția mediului sau dreptul la o bună administrație. Includerea unei clauze care permitea Uniunii să adere la Convenția Europeană a Drepturilor Omului – ca urmare a adoptării unei asemenea decizii de către statele membre, prin majoritate calificată – situa UE într-o postură similară statelor sale membre, adică supunea Uniunea controlului Curții de la Strasbourg în materie de drepturi fundamentale ;

- consolidarea principiului solidarității¹ ;
- în ceea ce privește instituțiile europene, acestea trebuiau ca, pe viitor, să consulte societatea civilă, iar procesul decizional și accesul la documentele Uniunii trebuiau să se fie din în ce mai transparente ; altfel spus, se reclama „democratizarea democrației UE” ;
- menținerea obiectivelor comune ale UE² ;
- simplificarea³ ;
- eficacitatea⁴ ;

1. În cazul în care un stat membru era victima unui atac terorist sau a unei catastrofe naturale, Uniunea și statele membre puneau la dispoziția celui afectat toate mijloacele necesare, inclusiv cele militare, dacă era necesar, în vederea depășirii situației de criză și refacerii ulterioare.
2. Consolidarea păcii și a bunăstării, crearea unui spațiu european de securitate, libertate și justiție, o piață internă puternică și concurențială, dezvoltare sustenabilă capabilă să integreze într-un tot unitar economicul, socialul și mediul, progresul științific și tehnic, justiția și protecția socială, protecția drepturilor copiilor, coeziunea economică, socială și teritorială, solidaritatea între statele membre, diversitatea culturală și lingvistică, conservarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european.
3. Condensarea într-un singur text a Tratatelor Comunității și Uniunii Europene, sistematizarea și simplificarea principalelor dispoziții ale acestora, actualizarea celor vechi și introducerea unora noi de mare „greutate politică” și instituțională – precum cele din partea I și a III-a referitoare la spațiul de securitate, libertate și justiție și, respectiv, acțiunea externă a UE – și, nu în ultimul rând, simplificarea instrumentelor și procedurilor de acțiune ale Uniunii prevăzute în Titlul V al părții a III-a, ceea ce permitea existența în viitor a următoarelor categorii de acte legislative : legi și legi-cadru europene, ce înlocuiau regulamentele și directivele, acte nelegislative (regulamente și decizii europene) și acte neobligatorii (Recomandări și Avize).
4. Crearea instituției permanente a Președintelui Consiliului European (adică alegerea unui Președinte permanent pe doi ani și jumătate de către Consiliul European prin majoritate calificată, acesta urmând să prezideze și să impulsioneze activitatea Consiliului European, să pregătească și să asigure continuitatea activității sale, să faciliteze coeziunea și consensul în sânul Consiliului European și să prezinte rapoarte în fața PE la finalul fiecărui Consiliu European), a noului ministru de Afaceri Externe al UE (acesta era ales de către Consiliul European prin majoritate calificată și cu aprobarea Președintelui Comisiei Europene și contribuia, prin propunerile sale, la formularea Politicii Externe și de Securitate Comună, urmând a o executa în numele Consiliului), recunoașterea personalității juridice unice a Uniunii și renunțarea simultană la personalitățile juridice ale CEE, CECO/CECA și CEEA, stabilirea principiilor fundamentale care reglementează relațiile dintre UE și statele membre (atribuirea competențelor, cooperarea loială, supremația dreptului comunitar în raport cu cel național, respectarea identității naționale a statelor membre, inclusiv a structurilor lor politice și constituționale etc.), generalizarea Codeciziei (astfel încât Codecizia – acordul Consiliu/Parlament European prin care se pot adopta norme de drept derivat al UE – să devină din procedură legislativă extraordinară o procedură legislativă ordinară), delegarea de competențe normative crescânde Comisiei (legislativul comunitar – Consiliul și Parlamentul – delegau Comisiei dreptul de a aproba regulamente care să completeze sau să dezvolte elemente ale legii sau legii-cadru europene, ceea ce simplifica procedurile normative

- creșterea rolului parlamentelor naționale în activitatea Uniunii¹.

Nu putem avansa pe „teren sigur” dacă nu reamintim principiile care stabilesc aria de acțiune a Uniunii:

- atribuirea competențelor²;
- subsidiaritatea³;
- proporționalitatea⁴.

Mai trebuie spus că aplicarea acestor principii este supusă controlului Curții de Justiție și că principiul subsidiarității și cel al proporționalității sunt și mai mult întărite prin controlul parlamentelor naționale, așa cum am arătat mai sus.

Înainte de a trece mai departe, trebuie să precizăm că nici proiectul Convenției, nici tratatul adoptat de Conferința interguvernamentală nu au fost satisfăcătoare în totalitate. Textele lor trebuie înțelese ca reprezentând rezultatul „compromisurilor”, „punctele de întâlnire” dintre federaliști și interguvernamentaliști, eurooptimiști și eurosceptici, state membre și organizații ale societății civile, state membre și instituții comune ale UE, state membre și state candidate, state mari și state mici, state și regiuni, contributory neți și beneficiari neți, socialiști, populari, verzi, liberali, comuniști etc., parlamente naționale și PE, syndicate și patronate etc. Fără ca vreuna dintre părți să fi obținut tot ceea ce și-a dorit, se poate aprecia că respectivele texte exprimă voința majoritară, ceea ce, în fond, caracterizează orice pact constituțional înțeles ca loc de întâlnire a pluralismului, permițând unitatea politică a constructului constituționalizat.

XII.3. Consolidarea modelului politic

Proiectul de Tratat prin care se instituie o Constituție pentru Europa reunea în prima parte, cea constituțională, trăsăturile definitorii ale modelului politic european și o făcea în cel mai pur limbaj constituțional (direct, chiar didactic), total diferit de limbajul

comunitare), clasificarea competențelor Uniunii (competențele Uniunii se clasifică în exclusive, comune, măsuri de sprijin; dacă listele celor exclusive și ale măsurilor de sprijin sunt exhaustive, lista celor comune este una indicativă prin definiție, putând fi comună orice competență care nu este inclusă în primele două liste. Absența exhaustivității listei competențelor comune, cât și existența clauzei de flexibilitate – de exemplu, art. 308 TCE – garantează evoluția pe mai departe a UE și adaptarea sa la realitățile economice și sociale).

1. Manifestat prin importanța pe care o dobândește în verificarea aplicării principiului subsidiarității. Astfel, protocolul referitor la principiul proporționalității și subsidiarității conține un mecanism numit de „alertă timpurie”, prin care propunerile de natură juridică ale Comisiei trebuie trimise și parlamentelor naționale în vederea emiterii opiniei acestora referitoare la respectarea respectivelor principii. Dacă cel puțin o treime din parlamentele naționale apreciază că nu a fost respectat principiul subsidiarității, Comisia trebuie să-și reexamineze propunerea.
2. Uniunea poate acționa doar în limita competențelor ce i-au fost atribuite de către statele membre prin Tratatul Constituțional și are ca scop atingerea obiectivelor UE.
3. În acele sectoare în care competența nu este exclusivă, Uniunea va interveni doar în măsura în care obiectivele respectivei acțiuni nu pot fi pe deplin atinse de către statele membre la nivel central, regional sau local.
4. Uniunea intervine doar în măsura în care acțiunea sa nu excede limita necesară îndeplinirii obiectivelor stabilite prin Tratatul Constituțional.

obișnuit al tratatelor UE. Acest tip de limbaj permitea ca, lecturând cele 59 de articole, orice european – chiar și cel fără pregătire juridică – să înțeleagă conținutul tratatului.

Acesta era ordonat în nouă Titluri:

- Definiția și obiectivele Uniunii;
- Drepturile fundamentale și cetățenia Uniunii;
- Competențele Uniunii;
- Instituțiile Uniunii;
- Exercițarea competențelor Uniunii;
- Viața democratică a Uniunii;
- Finanțarea Uniunii;
- Uniunea și vecinătatea sa imediată;
- Apartenența la Uniune¹.

Proiectul de Tratat consolida modelul federal-interguvernamental, care se dezvoltă, de altfel, „discret” în UE de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht. Este vorba despre un model care reunea sub aceeași umbrelă, pe de o parte, Uniunea, metodele federale, interacțiunea și integrarea (pilierul I), iar pe de altă, metodele confederale/interguvernamentale și Cooperarea (pilierii II și III). Până acum, se putea vorbi despre caracterul implicit al respectivului model, despre „modelul mixt” înțeles ca „formă tranzitorie”, „răul cel mai mic”. Saltul îl constituia tocmai asumarea explicită de către Tratatul Constituțional a modelului federal-interguvernamental și afirmarea sa ca model politic propriu Europei.

Așadar, putem afirma că dezbaterăa asupra viitorului Europei era mai degrabă o dezbateră asupra modelului politic al construcției europene și că acest model era unul federal-interguvernamental².

Însă dacă modelul exista, care mai era noutatea?

Inovația rezida în faptul că se consolida respectivul model și se accepta explicit – de către toată lumea – că acesta este modelul politic propriu Uniunii. De această dată, federalismul interguvernamental nu mai era considerat „răul cel mai mic”, o „formulă intermediară între federalism și interguvernamentalism”, ci o metodă de aprofundare a construcției europene pe „direcția” federală, o nouă formulă care afirma deopotrivă cele două extreme, o nouă formulă ce conținea elemente ale celor două fără a fi o însumare a acestora. Era o *summa* și nu o „sumă”.

În sprijinul acestei idei vom cita primul articol al Constituției care, în opinia noastră, definește respectivul model politic: „Prezenta Constituție, care se naște din voința cetățenilor și a statelor europene de a construi un viitor comun, creează Uniunea Europeană, căreia statele membre îi atribuie competențele necesare atingerii obiectivelor comune. Uniunea va coordona politicile statelor membre prin care se vor atinge respectivele obiective și va exercita, în manieră comunitară, competențele care i se transferă”³.

1. Pentru prima dată în istoria UE, un stat membru putea abandona voluntar Uniunea, aceasta fiind una dintre marile noutăți ale acestui Titlu.
2. Conceptul de *federalism interguvernamental* aparține politologilor francezi Croisat și Quermonne, care consideră modelul Uniunii drept unul în care elementele de integrare federală sunt dublate de altele de cooperare interguvernamentală, în vederea gestionării în comun a diferitelor politici (Croisat, Quermonne, 1999).
3. Convenția Europeană, „Proiectul de Tratat prin care se instituie o Constituție pentru Europa”, 18 iulie 2003, CONV, 850/2003.

După cum se poate vedea, acest articol reunește toate componentele specifice unui federalism interguvernamental :

- uniune de state și cetățeni ;
- competențe atribuite de state, dar exercitate de uniune în vederea atingerii obiectivelor comune statelor și uniunii.

Să mai remarcăm utilizarea termenului „comunitar” („...și va exercita, în manieră comunitară...”), care a înlocuit, în redactarea finală, termenul „federal”, ca urmare a presiunilor venite dinspre unele state membre cărora li se părea a fi „deja prea mult”.

Mai trebuie arătat că, la începutul redactării acestui articol, sintagma „voința cetățenilor și statelor” avea forma „voința popoarelor și statelor”, amintind de vocația inițială a Comunităților de a „uni popoare”. Pentru a face o comparație, iată textul propunerii inițiale : „Prezenta Constituție, care se naște din voința popoarelor și a statelor europene de a construi un viitor comun, crează o Uniune (numită...)”, în sânul căreia se vor coordona politicile statelor membre și care va gestiona, conform unui model federal, unele competențe comune”².

Trebuie însă precizat că, deși în final cuvântul „federal” a fost eliminat, esența federală a modelului nu a fost afectată, cu atât mai mult cu cât chiar termenul „comunitar” are o „vocație” federală³.

Unul dintre primele acorduri la care a ajuns Convenția a fost cel referitor la atribuirea personalității juridice unice Uniunii, care să substituie personalitățile juridice ale Comunităților Economice și care să permită Uniunii să devină subiect de drept internațional. Crearea personalității juridice unice a Uniunii permitea fuzionarea Tratatelor Comunităților și Uniunii Europene, ceea ce aducea un plus de claritate și eficiență acestora și acțiunilor UE.

În acest sens, articolul 4 preciza că „Uniunea dispune de personalitate juridică”.

Așa cum remarca Jean Victor Louis, după câteva luni de Convenție s-a reușit ceva ce nu se reușise cu ocazia ultimelor două Conferințe interguvernamentale (Louis, 2002). O dispoziție aparent tehnică se impunea ca fiind profund politică, marcând pasul necesar reafirmării Uniunii ca organizație politică. Personalitatea juridică unică însemna și sfârșitul structurii pe pilieri a UE, ceea ce simplifica „complexul” juridico-instituțional al Uniunii și permitea dezvoltarea și consolidarea Uniunii după vectorii politici și federali.

Constituția exprima explicit natura politică a modelului de uniune prin expunerea în primele articole ale principalelor trăsături ale respectivului model transnațional. Mai mult decât atât, valorile și obiectivele UE erau prezentate ca manifestări ale modelului european de societate („valorile de bază care fac ca popoarele europene să se simtă părți ale aceleiași Uniuni”⁴).

1. La acel moment era în curs dezbateri asupra denumirii Uniunii, existând pe masă diferite nume noi printre care și cel de „Statele Unite ale Europei”.

2. Convenția Europeană, „Proiect de articole de la 1 la 16 a Tratatului Constituțional”, 06.02.2003, CONV 528/2003.

3. Prin ce se caracterizează o acțiune comunitară? În general, este o formă de exercitare în comun a suveranității, o expresie integrată a unității în diversitate. Metoda comunitară repartizează activitatea între Comisie, care elaborează propunerile legislative bazate pe interesul comun, și Consiliu/Parlament European, care decid. Având în vedere că vorbim de inițiative ale Comisiei, Consiliul decide prin majoritate calificată.

4. Convenția Europeană, „Proiect de articole de la 1 la 16 ale Tratatului Constituțional”, 06.02.2003, CONV 528/2003, art. 2.

Se mai afirma că: „Uniunea se bazează pe valori precum respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, drepturilor fundamentale”. Dar aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate bazată pe pluralism, toleranță, justiție, solidaritate și nediscriminare. Sunt valori care izvorăsc din societatea europeană și care constituie rațiunea de a fi a proiectului european¹.

Articolul 2, despre care vorbim, se referă strict la ceea ce se consideră a fi valori esențiale ale UE și este redactat foarte exact din punct de vedere juridic, deoarece, dincolo de valoarea sa intrinsecă, el constituie și punctul de referință pentru aplicarea procedurii de garanție democratică, prevăzută la art. 58. Este vorba despre procedura de „alertă preventivă și sancționare a unui stat care violează grav și repetat valorile fundamentale ale UE”².

Articolul 3 reunește obiectivele Uniunii, înțelegând că „atingerea lor face necesară crearea Uniunii, în scopul exercitării în comun, la nivel European, a puterii”³.

Este important de remarcat că aveam de-a face cu enunțarea obiectivelor generale necesare existenței UE ca entitate politică, și nu cu obiectivele punctuale care urmau să fie atinse prin dezvoltarea diferitelor politici, cum era cazul obiectivelor enunțate prin tratatele sectoriale. Este suficient să comparăm art. 2 al Tratatului UE și al Tratatului Comunității Europene, pe de o parte, cu art. 3 al Tratatului Constituțional, pentru a înțelege schimbarea de optică, dar și „pasul” de la metoda de integrare economică la cea de integrare politică⁴:

1. Aceleași idei le regăsim și în preambul, obiectivele Uniunii, Carta, viața democratică a Uniunii. Dacă am vorbi doar despre Cartă, trebuie să reamintim că aceasta numește valorile comune pe care se bazează proiectul politic supranațional la care adaugă egalitatea și solidaritatea. Dacă am definit de mai multe ori proiectul politic european prin valori și interese comune, dar și printr-o viziune unică asupra lumii, acum este clar că el presupune, cu precădere, valorile comune.
2. Din acest motiv, se impunea o formulare care să asigure suficiente garanții juridice vizavi de înțelegerea de către statul respectiv a obligațiilor sale.
3. Conform notei explicative a celei de-a II-a părți a CONV 528/2003.
4. Art. 3 al Tratatului Constituțional, care stabilește obiectivele UE, prevede că: „Finalitatea Uniunii o constituie promovarea păcii, a valorilor sale și a bunăstării popoarelor sale. Uniunea va oferi cetățenilor săi un spațiu de securitate, libertate și justiție, fără frontiere interne, și o piață unică, pentru a asigura libera concurență și a împiedica falsificarea sa. Uniunea va acționa în favoarea unei Europe cu o dezvoltare sustenabilă, bazată pe creștere economică echilibrată, economie socială de piață competitivă, crearea de locuri de muncă și progres social, cât și pe un înalt nivel de protecție și calitate a mediului. UE va promova progresul științific și tehnologic. Uniunea va combate marginalizarea socială și discriminarea și va stimula actul de justiție și protecție socială, egalitatea de gen, solidaritatea între generații, dar și protecția drepturilor copiilor. Va stimula coeziunea economică, socială și teritorială și solidaritatea între statele membre. Uniunea va respecta bogăția diversității sale culturale și lingvistice și va veghea la prezervarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european. În relațiile sale cu restul lumii, Uniunea va afirma și promova valorile și interesele sale. Va contribui la pacea, securitatea, dezvoltarea sustenabilă a planetei, solidaritatea și respectul reciproc între popoarele lumii, la comerțul liber și corect, la eradicarea sărăciei și la protecția drepturilor fundamentale, în special ale copilului, observarea și dezvoltarea dreptului internațional și, în particular, respectarea principiilor Cartei Națiunilor Unite. Aceste obiective se vor atinge prin măsuri adecvate, conform competențelor atribuite Uniunii de prezenta Constituție”.

- în primul caz, obiectivele erau sectoriale și punctuale, adică specifice unei organizații internaționale economice și sectoriale ;
- în al doilea, avem de-a face cu obiective generale care coincid cu cele tipice unei organizații politice de caracter general.

Obiectivele generale ale acestei uniuni politice ghidau întreaga sa acțiune, fie ea economică, politică sau socială sau chiar internațională. În primul paragraf se enumerau obiectivul păcii, cel al păstrării valorilor europene și al bunăstării popoarelor Uniunii, acest obiectiv – dar mai ales formularea sa – reamintindu-ne de finalitatea inițială a integrării europene : „crearea unei federații europene indispensabile menținerii păcii”¹.

Nu putem merge mai departe fără a menționa că aceste obiective nu rămăneau doar ale acțiunii interne a Uniunii, ci urmau a fi extrapolate și în planul relațiilor dintre UE și restul lumii, mai ales după războiul din Irak.

Al doilea paragraf se referă la spațiul de securitate, libertate și justiție² pe care Uniunea îl oferă cetățenilor săi, dar și la avantajele unei piețe unice competitive. Trebuie remarcat că era vorba despre o piață pusă în serviciul cetățenilor – economie socială de piață –, fapt ce demonstrează încă o dată saltul de la metoda economică de integrare la integrarea politică promovată de Constituție.

Al treilea paragraf definește modelul european de societate, prin alăturarea – echilibrată – a valorilor economiei de piață cu cele sociale. Este vorba despre promovarea dezvoltării sustenabile, bazată pe echilibrul dintre creșterea economică și competitivitate, pe de o parte, iar pe de alta, pe protejarea valorilor sociale.

Ultimul paragraf descrie obiectivele de acțiune externă insistând pe necesitatea promovării valorilor UE și a desfășurării unei politici mondiale responsabile (Aldecoa Luzarraga, 2002). De altfel, aceste obiective se vor completa cu cele din Titlul V al părții a III-a a tratatului.

Un alt aspect care avea și el legătură cu modelul politic al UE era cel referitor la dimensiunea regională. Tratatul nu ajungea la recunoașterea directă a regiunilor ca parte integrantă a Uniunii³, dar le recunoaștea ca realitate politică. Această ambiguitate releva tensiunea existentă între naționalismul statal și cel regional și explica dificultățile existente în articularea unui model regional european, înțeles ca o „altă ipostază” a federalismului. Se poate spune că s-au realizat progrese inclusiv în ceea ce privește modelul regional al UE, unele dintre cererile regiunilor – precum respectarea competențelor specifice – fiind acceptate în tratat⁴. Articolul 5 conținea chiar recunoașterea expresă a nivelului regional și local, ceea ce poate fi catalogat de către regiunile cu competențe legislative, deopotrivă, ca succes și insucces. Succes, deoarece se recunoaștea politic nivelul regiunilor ; insucces, deoarece, „garantând integritatea teritorială” a statelor membre,

1. Vezi „Declarația lui Robert Schuman” de la 9 mai 1950 (de Rougemont, 1963).

2. Ordinea nu este întâmplătoare, sondajele de opinie arătând că cetățenii europeni pun securitatea pe primul loc și abia apoi libertatea și justiția ; această tendință s-a accentuat mai ales după atentatele teroriste din SUA, Spania și Marea Britanie ; în ceea ce privește „justiția”, ultimul loc îi revine și din cauza dificultăților politice și tehnice de a se ajunge la un adevărat spațiu comun și unic al actului de justiție.

3. Așa cum doreau cu precădere regiunile cu competențe legislative, precum landurile germane, unele comunități autonome spaniole (Catalunia și Tara Bascilor) etc.

4. Convenția Europeană, „Grupul de contact regiuni și entități locale”, 31.03.2003, CONV 523/2003.

nu permitea apariția de noi state membre prin independentizarea regiunilor cu competențe legislative¹.

Între solicitările regiunilor reținute de către Convenție a fost și cea referitoare la apărarea diversității culturale și lingvistice². De asemenea, în protocolul referitor la subsidiaritate se stabilea obligativitatea Comisiei de a consulta regiunile înainte de a formula inițiative legislative ce pot avea legătură cu acestea.

Alt progres important se manifesta pe direcția extinderii explicite a principiului fundamental de atribuire a competențelor – subsidiaritatea – regiunilor și entităților locale europene. În acest sens, articolul 9 stabilea drept criteriu de atribuire a competențelor comune la diferite nivele – european, național și regional sau local – pe cel al eficacității, adică se atribuia competența aceluși nivel care o putea exercita cel mai bine³.

În legătură cu procedura de „alertă preventivă”, prin care parlamentele naționale au un rol în aplicarea subsidiarității, protocolul asupra subsidiarității mai prevedea că, parlamentele naționale pot consulta parlamentele regionale atunci când este vorba despre probleme de competență lor, conform ordinii constituționale din respectivele țări. Același protocol stabilea și posibilitatea de recurs la CJCE a Comitetului Regiunilor, în caz de violare a principiului subsidiarității.

Și delimitarea competențelor avea legătură directă cu problematica recunoașterii regiunilor în UE, deoarece prin delimitarea competențelor Uniunii de cele statale se conturau competențele interne ale guvernelor centrale și regionale, acolo unde era cazul stabilindu-se competențele proprii în aplicarea și dezvoltarea dreptului comunitar⁴.

Prin aceste progrese ale modelului regional se observă cum edificiul comun european mergea pe drumul unui federalism asimetric, caracterizat printr-o construcție politică *multi-level* în care unele regiuni devin chiar mai puternice decât anumite state, dar fără a le substitui pe acestea și fără a se crea din regiunile existente alte state noi.

XII.4. Constituționalizarea modelului european de societate

O Constituție care nu ar proteja drepturile cetățenești ar fi un nonsens în democrație. De aceea, includerea Cartei Drepturilor Fundamentale în Tratatul Uniunii este definitorie pentru caracterul constituțional al acesteia. Așa cum spunea Valéry Giscard d'Estaing,

1. Paragraful 1 al art. 5 stabilea că: „Uniunea va respecta identitatea națională a statelor membre, structurile lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. [Uniunea] va respecta funcțiile esențiale ale statului, în particular cele ce țin de garantarea integrității teritoriale, menținerea ordinii publice și salvagardării securității interne”.
2. Convenția Europeană, „Proiect de articole de la 1 la 16 ale Tratatului Constituțional”, 06.02.2003, CONV 528/2003, art. 3.
3. „În virtutea principiului subsidiarității, Uniunea va interveni în sectoarele ce nu sunt de competență sa exclusivă doar în măsura în care obiectivele stabilite nu se pot atinge în suficientă măsură de către statele membre la nivel central sau regional și local, dar por fi atinse la nivelul Uniunii fie datorită dimensiunii sale, fie datorită efectelor respectivei acțiuni.”
4. Să nu uităm că încă din 2000 landurile germane erau alertate de „nivelul excesiv de intervenție al nivelului comunitar” și de „invazia” Uniunii asupra a ceea ce ele considerau a fi competențele lor naturale. Presiunea acestora a făcut ca Declarația 23 de la Nisa să includă chestiunea delimitării competențelor (cf. Schild, 2002).

un asemenea document este indispensabil oricărui text de natură constituțională¹. De asemenea, Constituția afirma, atât în preambul, cât și în art. 2, că Uniunea se bazează pe un pachet de valori între care figurează, la loc de frunte, protecția drepturilor fundamentale².

Proiectul de Tratat introducea, pentru prima dată în istoria Uniunii, un titlu intitulat „Viața democratică a Uniunii”, prin care „răspundea” naturii politice explicate a Uniunii. Dar o asemenea întreprindere presupunea constituționalizarea modelului european de societate, ceea ce se producea atât prin enunțarea valorilor și obiectivelor, cât și prin reiterarea protecției drepturilor fundamentale, nu numai la nivelul statelor, ca până acum, dar și la nivelul Uniunii. Titlul VI, inedit pentru tratatele existente, reunea o serie de articole definitorii pentru maniera de a înțelege democrația UE :

- principiile care dirijează relațiile Uniunii, instituțiilor și cetățenilor săi ;
- principiile democrației reprezentative și participative ;
- interlocutorii sociali și dialogul social ;
- apărătorul european al poporului ;
- transparența activității instituțiilor europene ;
- protecția datelor personale ;
- statutul Bisericii și al organizațiilor neconfesionale.

Toate acestea vorbeau despre modelul european de societate, unele având o importanță aparte, deoarece făceau referire directă la participarea cetățenilor la viața politică a Uniunii. Este vorba despre articolele 45, 46 și 49 care dezvoltau democrația reprezentativă și participativă (art. 45³ și 46⁴), respectiv transparența (art. 49).

Articolul 45, care consacră juridic democrația reprezentativă, nu exista în primele propuneri de redactare, care includeau doar principiul democrației participative. Acest principiu explică formele de reprezentare și participare în UE ale celor două legitimități europene : cetățeni și state. De remarcat că nu este vorba despre o reprezentare cetățenească pe două căi, una directă și alta indirectă, ci de reprezentarea unitară a celor două legitimități. Este adevărat însă că rezultatul e o legitimitate directă – cea a cetățenilor care aleg direct un Parlament European – și o alta indirectă – cea a guvernelor formate în urma alegerilor democratice din statele membre, ceea ce asigură, în perspectivă, un „sens tare” PE în raportul său cu guvernele statelor membre.

Articolul 46 prezintă principiul democrației participative, solicitat cu insistență de către societatea civilă. Acest principiu presupune constituționalizarea practicii consultării

1. Convenția Europeană, „Valéry Giscard d’Estaing, Raportul prezentat Consiliului de la Salonic”, 20.06.2003, <http://european-convention.eu.int>.
2. În preambul se menționează : „Inspirată din moștenirea culturală, religioasă și umanistă a Europei, având valori care continuă să fie prezente în patrimoniul său care fac să fie prezente în viața societății viziunea asupra valorii primordiale a persoanei și a drepturilor sale inviolabile și inalienabile, ca și respectul față de justiție...”.
3. Conform art. 45, „funcționarea UE se bazează pe principiul democrației participative” sau „cetățenii vor fi direct reprezentați în Uniune prin intermediul PE. Statele membre vor fi reprezentate în Consiliul European și în Consiliul de Miniștri prin guvernele lor ce vor fi responsabile în fața parlamentelor naționale alese democratic de către cetățeni”.
4. Conform art. 46 : „instituțiile Uniunii vor oferi cetățenilor posibilitatea...” sau „instituțiile vor menține un dialog deschis”.

societății civile în formularea politicilor. În paragraful 2 se stabilea că instituțiile UE au obligația de a oferi cetățenilor și asociațiilor cele mai adecvate căi care să le permită exprimarea și schimbul reciproc de opinii cu privire la viața publică a Uniunii. Instituțiile au obligația să mențină un dialog deschis, transparent și regulat cu asociațiile societății civile. Comisia este obligată să mențină consultări cu toate părțile interesate, în vederea garantării coerenței și transparenței UE. La toate acestea se adaugă dreptul la inițiativă populară, atunci când un milion de cetățeni din diferite state solicitau Comisiei să formuleze inițiative legislative care să aplice Constituția.

Articolul 49 referitor la transparență este și el important pentru participarea cetățenilor, deoarece impune această condiție fără de care cetățenii nu ar putea participa efectiv la viața politică a Uniunii.

Ca urmare a unei propuneri făcute în timpul desfășurării Convenției, s-a decis nu numai obligativitatea juridică a Cartei, dar și constituționalizarea sa prin introducerea acesteia în tratat ca parte secundă și având același rang cu celelalte¹.

Astfel, art. 1.7 stabilea recunoașterea drepturilor, libertăților și principiilor enunțate în Cartă, precizându-se totodată că drepturile cuprinse în Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 1950 și tradițiile constituționale ale statelor membre vor constitui principiile generale ale dreptului Uniunii². Se stabilea, de asemenea, că Uniunea poate adera la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, așa cum recomandase Grupul de Lucru II. Dacă într-o primă redactare a Constituției Uniunii se atribuia doar competența de a adera la Convenție, în redactarea finală se mergea mai departe și se adăuga: Uniunea „își propune” aderarea. În principiu, dacă exista voința politică necesară, nu se prevedeau probleme, deoarece toate statele membre și candidate erau membre ale Convenției, neexistând deci divergențe de fond. Erau unele probleme de formă, statutul Uniunii în cadrul Consiliului Europei sau raportul dintre Curtea de la Strasbourg și cea de la Luxembourg nefiind clar definit.

Articolul 1.8 era dedicat cetățeniei Uniunii și enunța drepturile cetățenilor UE, nefiind prevăzute altele decât cele cunoscute. Importantă era însă înțelegerea cetățeniei nu prin prisma celor câteva drepturi suplimentare care se adăugau celor derivând din calitatea de cetățean al unui stat membru, ci prin prisma valorii ei de instituție cu caracter politic, definitorie a democrației postnaționale și supranaționale europene.

Carta, aprobată de către PE în anul 2000, era inclusă integral în partea a II-a a Constituției. Ea explicita valorile pe care se bazeau proiectul politic European, precum demnitatea, libertatea, egalitatea, solidaritatea, cetățenia, justiția. Se includeau, de asemenea, drepturi colective, în pofida protestelor Marii Britanii. În plus, se modifica art. 42 referitor la dreptul cetățenilor de a avea acces la documentele Uniunii, extinzându-se acest drept la toate documentele Uniunii (instituții, organe și agenții).

În fine, constituționalizarea modelului societății europene era un exemplu al naturii politice a Constituției. O Constituție bazată pe trăsături comune europene, pe „bagajul” comun al popoarelor Europei: valori, obiective și viziune asupra lumii. Aceasta însemna că UE trebuia să extrapoleze la nivel mondial modelul său particular de societate, modelul european al societății de bunăstare, de piață liberă în serviciul societății.

1. În numai câțiva ani, din anexă a Tratatului de la Nisa a devenit parte organică al Tratatului Constituțional!
2. Dreptul Uniunii, și nu cel comunitar!

XII.5. Delimitarea competențelor, simplificare normativă și decizională în UE

Unul dintre obiectivele Declarației de la Laeken, preluat integral de către Convenție, era acela al studierii modalităților de „apropiere” a Uniunii de cetățenii săi prin simplificarea structurilor și democratizarea sistemului instituțional. Delimitarea competențelor, subsidiaritatea, rolul parlamentelor naționale și simplificarea tratatelor se menționau explicit în Declarația 23 de la Nisa, ca teme ale reformei prevăzute pentru anul 2004.

La vremea respectivă, se aprecia că realizarea unor asemenea reforme va consolida dimensiunea interguvernamentală, dar realitatea a dovedit că, dimpotrivă, respectivele reforme au întârît și au „scos la lumină” federalismul interguvernamental, consolidând astfel relațiile dintre state și Uniune în acest construct *multi-level*.

Delimitarea competențelor – pe care o susținea cu tărie Germania¹, căreia i se opunea la fel de vehement Spania² – s-a realizat prin elaborarea unui catalog care contribuia, pe de o parte, la creșterea transparenței, iar pe de alta, permitea cetățeanului să știe „cine și ce face” în fiecare moment.

Se defineau astfel cele trei categorii de competențe :

- exclusive (Uniunea Europeană)³ ;
- comune, partajate (Uniune-statele membre)⁴ ;
- sectoarele în care Uniunea realiza doar „acțiuni de sprijin, coordonare, completare”⁵.

Se elaborau liste care descriau sectoarele și se stabileau excepțiile :

- competența exclusivă a Uniunii în coordonarea politicii economice și crearea de noi locuri de muncă ;
- caracterul special al politicii externe și de securitate comună care, în pofida dispariției pilierilor, menținea metoda interguvernamentală de gestionare.

Existența „listelor de competențe” nu presupune o amenințare la dinamismul propriu construcției europene, Convenția decidând menținerea art. 235 TUE, potrivit căruia statele membre, prin unanimitatea voturi exprimată în Consiliu, puteau decide cedarea competențelor Uniunii și în sectoare nestabilite prin tratat, dacă se considera necesar realizării Pieței Unice.

1. Ca urmare a presiunii landurilor care sperau astfel să recupereze din competențele pierdute în fața guvernului central.
2. Al cărei guvern central se temea că o asemenea dezbateră ar alimenta ceea ce la Madrid se considera a fi naționalismul extremist din Catalonia și Țara Bascilor.
3. În legătură cu cele exclusive, art. 11 stabilește că doar Uniunea poate legisla și adopta acte juridice obligatorii, statele membre putând-o face doar dacă sunt autorizate în acest sens de către Uniune sau dacă desfășoară activități menite să aplice hotărârile Uniunii.
4. Competențele comune sunt cele în care Uniunea și statele membre legislează și adoptă împreună acte juridice obligatorii, dar numai în sectoarele în care Uniunea nu exercită competențe exclusive.
5. În fine, în cazul măsurilor de sprijin, de coordonare sau complementare, se atribuie competențe Uniunii pentru a putea duce la capăt aceste acțiuni prin care se sprijină, se coordonează sau se completează acțiunile statelor membre, fără a substitui competența acestora în respectivele domenii.

Se menține „clauza de flexibilitate”, art. 17.1 al Constituției, și se extinde aria sa de aplicabilitate oricărei acțiuni derivate din politicile UE, așa cum apar acestea descrise în partea a III-a tratatului, în scopul realizării obiectivelor Constituției atunci când Uniunea nu dispune de suficiente mijloace de acțiune. O altă noutate o constituie participarea PE, alături de Consiliu, la luarea unor asemenea decizii, ceea ce reflectă – pentru prima dată în acest domeniu – dubla legitimitate cetățeni-state ale UE. Este adevărat că se menține obligativitatea unanimității în Consiliu, ceea ce îngreunează luarea deciziei. E de subliniat faptul că a fost respinsă propunerea de a se vota prin majoritate supercalificată, interpretându-se flexibilitatea drept o formă de cedare a competențelor.

Tratatul reconfirmă cele trei principii de bază ale UE: atribuirea de competențe, proporționalitatea și subsidiaritatea.

În cazul ultimului principiu, cel al subsidiarității, se introduc diverse metode care permit îmbunătățirea aplicării, dar și controlul aplicării și respectării sale. În acest sens, Comisia elaborează pentru fiecare dintre propunerile sale legislative o „fișă de subsidiaritate”, pe care o prezintă spre analiză Consiliului și PE. S-a creat, de asemenea, mecanismul de „alertă timpurie” care implică parlamentele naționale, acestea urmând a se pronunța dacă, prin propunerile sale legislative, Comisia îndeplinea sau nu prevederile acestui principiu. În cazul în care o treime dintre parlamentele naționale consideră că propunerea Comisiei violează principiul subsidiarității, aceasta trebuia să-și reexamineze propunerea. Parlamentele naționale pot recurge inclusiv la Curtea de Justiție. Fiecare parlament național discută și votează în funcție de ordinea sa constituțională internă, în unele cazuri putând fi consultate chiar și parlamentele regionale ce au competență legislativă.

În ceea ce îl privea, Comitetul Regiunilor se putea adresa, pe zona sa de competență, Curții de Justiție dacă se viola principiul subsidiarității.

Convenția a studiat problema simplificării instrumentelor și procedurilor legislative și bugetare ale Uniunii, în scopul înțelegerii acestora de către cetățeni și al întăririi legitimității democratice a UE. Astfel, Titlul V stabilea diminuarea de la 16 la cinci a numărului de instrumente legislative și schimbarea denumirilor acestora cu unele mai cunoscute cetățenilor:

- „regulamentul” devenea „lege”, obligatorie în toată Uniunea;
- „directiva” devenea „lege europeană” și obliga statele membre doar vizavi de rezultate;
- „decizia europeană” își menținea denumirea și caracteristicile.

Apăreau în plus „actele delegate” în scopul unei mai corecte delimitări a rolului legislativului și executivului, dar și pentru a stabili o ierarhie a actelor normative ale Uniunii.

În legătură cu luarea deciziilor, se propunea generalizarea Codeciziei în aproape toate sectoarele. Articolul 33 dorea să „pună pe picior de egalitate” PE și Consiliul, iar procedura comună se numea „procedură legislativă”. Procedura bugetară menținea participarea celor două alterități ale legislativului Uniunii, întărindu-se însă competențele bugetare ale PE.

Se poate conchide că se realiza o:

- democratizare, prin extinderea Codeciziei;
- simplificare, prin apariția unei ierarhii normative și reducerea actelor normative.

XII.6. Reforma instituțională și decizională a UE

Modelul de arhitectură instituțională ales era, așa cum am spus, cel federal-inter-guvernamental, deoarece combina elemente ale propunerii federale cu elemente ale propunerii interguvernamentale. Trăsăturile importante ale reformei se bazau pe contribuția franco-germană din februarie 2003¹. Astfel, modelul instituțional era prezentat în art. 18, unde se spunea că: „Uniunea are un cadru instituțional unic, a cărui finalitate o constituie atingerea obiectivelor UE, promovarea valorilor Uniunii, favorizarea intereselor UE, ale statelor membre și ale cetățenilor acestora, menținerea coeziunii, eficacității și continuității politicilor și acțiunilor Uniunii în scopul îndeplinirii obiectivelor”.

Reforma arhitecturii instituționale simplifica „schema de la Nisa” și „redesena” unele echilibre stabilite atunci, ceea ce a determinat, în mare parte, opoziția și nemulțumirea Spaniei.

Ca de obicei, reforma instituțională a fost dificilă, dată fiind sensibilitatea politică a acestei chestiuni². Nu întâmplător, Mahony observa că adoptarea propunerii de reformă instituțională a obligat prezidiul să recurgă pentru prima oară la vot, până atunci toate propunerile de reforme fiind adoptate prin consens (Mahony, 2003a). Reforma instituțională nu a fost dezbătută decât spre final și nici nu a beneficiat de mecanismul grupurilor de lucru; mai mult decât atât, cu de la sine putere, Giscard d'Estaing s-a consultat cu șefii de stat și de guvern, îndepărtându-se astfel de metoda de lucru specifică Convenției și apropiindu-se de cea tradițională a CIG-urilor³. Este la fel de adevărat că „întreprinderea” lui Giscard d'Estaing s-a dovedit a fi pragmatică, permițând elaborarea unei propuneri ce se bucura *a priori* de sprijinul statelor membre constituite în CIG.

Noutățile cele mai semnificative ale reformei erau:

- ① crearea instituției Președintelui permanent al Consiliului European și a ministrului european al Afacerilor Externe;
- ② „legarea” alegerii Președintelui Comisiei de rezultatele alegerilor europene;
- ③ reducerea numărului comisarilor;
- ④ dispariția președințiilor rotative;
- ⑤ reforma majorității calificate pentru votul din Consiliu⁴.

Din cauza blocajului din Convenție referitor la reforma componenței Comisiei, repartizării locurilor în PE și formei de vot din Consiliu – care modificau drastic acordurile de la Nisa –, s-a decis intrarea lor în vigoare la 1.XI.2009.

Marele câștigător al reformei era PE, deoarece întreaga putere legislativă și bugetară urma să fie exercitată în comun de către PE și Consiliu. S-a stabilit numărul maxim de 736 locuri în PE. S-a extins procedura de Codecizie și s-a reformat procedura bugetară.

1. Convenția Europeană, „Contribuția lui Joschka Fischer și Dominique de Villepin referitor la arhitectura instituțională”, CONV 489/2003.
2. Din cauza aceleiași sensibilități, în aceeași categorie de dificultate intră – așa cum am mai afirmat – și reforma PESC.
3. Singura dezbateră după metoda Convenției a fost legată de reforma Curții de Justiție pentru care s-a creat un cerc de dezbateri ce a studiat aspectele tehnice ale acesteia.
4. Prin urmare, regăsim elemente ale Tratatului de la Lisabona, ceea ce demonstrează procesualitatea Uniunii și utilitatea tuturor pașilor parcurși.

Consiliul European – care trebuia să impulsioneze politic Uniunea – era compus din șefii de stat și/sau de guvern ai statelor membre, Președintele Comisiei și Președintele permanent al Consiliului European. La reuniunile sale participa ministrul de Externe al UE. Reuniunile urmau a fi trimestriale, iar deciziile se adoptau prin consens, ca și până acum. Noul Președinte permanent al Consiliului European era numit prin majoritate calificată de către Consiliul European și avea un mandat de doi ani și jumătate, care putea fi prelungit o singură dată pentru aceeași perioadă. El trebuia să fie o personalitate europeană care avusese responsabilități guvernamentale sau prezidențiale, iar pe durata mandatului nu putea ocupa alte funcții. Președintele permanent al Consiliului European reprezenta UE la cel mai înalt nivel în probleme referitoare la PESC, prezida și dinamiza activitatea Consiliului European, facilita coeziunea și consensul deciziilor Consiliului European, veghea asupra continuității activității Consiliului European și informa PE asupra activităților acestuia.

✚ Criticile față de ideea unui Președinte permanent al Consiliului European veneau dinspre federaliști, care considerau că o asemenea funcție va întări dimensiunea interguvernamentală, dar și dinspre Comisie, care se temea că va pierde din relevanța funcției sale de reprezentare externă sau că se va crea o „administrație paralelă” la nivelul Președintelui Consiliului European¹.

Convenția propunea reforma Consiliului de Miniștri prin „gruparea” sa în jurul a două formațiuni: Consiliul de Miniștri ai Afacerilor Externe și Consiliul de Afaceri Generale și Legislative. Primul urma să fie prezidat de către ministrul european de Externe. Într-o primă propunere, se avea în vedere divizarea celui de-al doilea în două Consilii, unul de Afaceri Generale și altul de Afaceri Juridice. În propunerea finală rămăneau însă unite, dar, *de facto*, aveam o anume separație între cele două, deoarece, când acționa ca și consiliu legislativ, trebuia să o facă transparent. Era vorba despre un prim pas spre o delimitare reală a funcțiilor executive de cele legislative ale Consiliului, ceea ce presupunea o reformă profundă a acestuia. De aici până la un Consiliu înțeles ca o a doua Cameră a UE mai era doar un pas.

Președințiile Consiliilor – altele decât ale celor amintite deja – se exercitau de către un stat membru ales prin consens și respectându-se echilibrele politice și geografice europene. O procedură specială era în vigoare pentru ECOFIN – Consiliul Miniștrilor de Finanțe –, caz în care se dorea o formulă intermediară între cea de la Consiliul Afacerilor Externe și celelalte Consilii.

Probabil că reforma cea mai controversată o reprezenta stabilirea noului nivel maxim al majorității calificate printr-o regulă simplă de dublă majoritate, care înlocuia formulele complexe și „rețeaua democratică” stabilite la Nisa. Majoritatea calificată, definită în art. 24, se obținea dacă se constituia o majoritate de state care să reprezinte 60% din populația Uniunii. Această prevedere intra în vigoare la 1.XI.2009².

1. În acordul final s-a eliminat prevederea potrivit căreia Președintele Consiliului European nu poate exercita alte demnități europene, ceea ce a alimentat speculația că, în timp, s-ar fi putut ajunge ca o aceeași persoană să fie Președinte al Consiliului European și al Comisiei.
2. Data nu a fost aleasă întâmplător, 2009 fiind anul în care își începeau mandatul noua Comisie și noul PE, dar și data până la care se dorea încheierea noilor acorduri financiare.

Dacă extinderea majorității calificate era importantă, la fel de important era faptul că această măsură nu a dus și la eliminarea unanimității. Creșterea substanțială a zonelor de decizie prin majoritate calificată și scăderea celor prin unanimitate presupunea deja o schimbare istorică a Uniunii (cf. Vidal-Folch, 2003). La presiunea statelor membre s-a menținut unanimitatea în „zonele sensibile”, precum politica externă, apărarea, fiscalitatea, politica socială, cultura, mediul, ceea ce îngreuna decizia într-o Europă de 27 sau mai mulți membri. Pentru a nu bloca definitiv deciziile în aceste zone, s-a introdus o „pasarelă”, conform căreia Consiliul European decidea prin unanimitate că în unul sau mai multe dintre sectoarele sensibile se va putea vota prin majoritate calificată fără a fi necesară o altă reformă a UE.

Comisia se reducea, fiind formată din Președinte, ministrul european de Externe (care era și unul dintre vicepreședinți) și 13 comisari. Statele care nu aveau comisari erau reprezentate de „comisari fără drept de vot”. Numirea comisarilor era rotativă, astfel încât fiecare stat membru să poată fi reprezentat de comisari, iar principiul numirii era cel general, al asigurării echilibrului politice și geografice. Alegerea Președintelui devenea cvasiparlamentară, deoarece Consiliul European propunea PE un candidat, la a cărui desemnare ținea cont de rezultatul alegerilor pentru PE. Altfel spus, un candidat al majorității parlamentare din respectiva legislatură. Acest candidat era ales cu majoritatea de voturi ale PE. În ceea ce privește comisarii, fiecare stat propunea trei candidați pentru posturile de comisari și cele de comisari fără drept de vot, iar aceștia erau aleși respectându-se principiile echilibrului politice și geografice. Toți, împreună cu ministrul european de Externe, se supuneau votului PE, instituție în fața căreia Comisia devenea responsabilă.

Ministrul european de Externe urma a fi reprezentantul Consiliului, dar și vicepreședinte al Comisiei. Era numit prin majoritate calificată de către Consiliul European în acord cu Președintele Comisiei și asigura coordonarea și coerența tuturor acțiunilor externe ale UE.

Se realiza o reformă profundă, rezolvându-se prin ea diferende care însoțeau Uniunea de multă vreme, precum: reducerea dimensiunilor Comisiei, limita majorității calificate, extinderea majorității calificate ca regulă de luare a deciziei.

- ✕ Putem spune că federalismul se impunea în structura instituțională a UE prin:
- alegerea Președintelui Comisiei de către PE, ținând cont de rezultatul alegerilor europene;
 - extinderea și reforma majorității calificate;
 - generalizarea Codeciziei;
 - stabilirea unei Comisii reduse care nu mai respecta regula „un comisar pentru un stat membru”, numărul comisarilor fiind mai mic decât cel al statelor membre;
 - apariția unui ministru european de Externe;
 - dispariția președințiilor rotative ale Consiliului;
 - delimitarea funcțiilor legislative de cele executive.

✕ Se menționau însă și unele elemente interguvernamentale și chiar apăreau altele noi, precum:

- Președinte permanent al Consiliului European;
- menținerea unanimității și a metodei diplomatice clasice (cazul PESC și PESA).

Deși se făcuseră progrese, exista temerea, confirmată ulterior, că la CIG vor fi redeschise unele dintre temele deja soluționate.

XII.7. Reforma politicilor

XII.7.1. Consolidarea PESC

Politica externă comună era, probabil, sectorul care a trezit cele mai mari speranțe, dar care a și manifestat mari variații în abordare.

De la început, „convenționalii” au căzut de acord că trebuie realizată o reformă serioasă a structurilor PESC și că aceasta trebuie aprofundată pentru ca UE să poată răspunde provocărilor sistemului internațional. Raportul Grupului de Lucru VII a fost aprobat fără probleme în plen, ceea ce demonstra, o dată în plus, entuziasmul față de remodelarea PESC. Războiul din Irak, pe de o parte, și dorința unor state membre de a păstra exclusivismul relațiilor externe a făcut ca, în final, reforma PESC să nu fie la nivelul așteptărilor, reforma mergând regresiv de la „mai multă” spre „mai puțină integrare”, ceea ce a menținut spațiul tradițional specific al cooperării.

Pe de altă parte și ca urmare a unor rezultate previzibil modeste, unele state au decis să avanseze spre o politică externă și de securitate comună, prin intermediul Cooperărilor consolidate, ceea ce îi permitea lui Landaburu să afirme că, în curând, vom vedea o politică externă cu două viteze (Landaburu, 2003).

Dacă la începutul activității Convenției se vorbea despre introducerea majorității calificate în materie de PESC, la sfârșit „revenea în forță” unanimitatea, ceea ce a provocat, desigur, dezamăgiri în tabăra federaliștilor. O „oază de lumină” a venit însă dinspre introducerea „pasarelelor” în materie de PESC, ceea ce permitea Consiliului European să decidă, prin unanimitate, aspectele legate de PESC care puteau fi decise în viitor prin majoritate calificată, fără a fi necesară o nouă reformă a tratatului. Una peste alta, se făceau progrese politice și se realizau perfecționări tehnice ale PESC.

În același timp, se poate afirma că mandatul Grupului de Lucru VII reducea nivelul obiectivelor de la Laeken, ducând reforma într-o direcție mai degrabă a eficienței și coerenței decât într-una constituțională. Din fericire, de-a lungul activității Convenției se observa o revenire la „logica Laeken”, cea constituțională, în principal prin formularea de principii, valori și obiective ambițioase care reflectau opțiunea pentru o politică responsabilă și activă la nivel mondial, cât și pentru crearea unei structuri instituționale unificate și, nu în ultimul rând, a unei apărări comune europene.

Existau numeroase reforme care îmbunătățeau eficacitatea, coerența, unitatea și vizibilitatea acțiunii externe europene, precum: atribuirea de personalitate juridică a UE, dispariția pilierilor¹, regularizarea tuturor aspectelor de acțiune externă într-un singur titlu (Titlul V, partea a III-a), reforma instituțională. În privința acestui ultim aspect, trebuie menționată apariția figurii ministrului european de Externe, înțeles ca „punct de întâlnire” dintre Consiliu și Comisie, ministrul de Externe fiind cel care conducea toată administrația europeană în materie de politică externă.

O altă reformă se referea la reprezentarea Uniunii față de terți, dispariția pilierilor și personalitatea juridică unică a Uniunii, acestea permițând delegațiilor Comisiei să devină delegații ale UE, adică adevărate ambasade politice.

1. Dar menținerea procedurilor diferite de luare a deciziilor: unanimitate, când este vorba despre foștii pilieri II și III, și majoritate calificată, când este vorba despre fostul pilier I.

De asemenea, se accentua obligația Reprezentanțelor diplomatice ale statelor membre de a colabora cu cele ale Uniunii, în scopul coordonării activităților acestora în raportul lor cu statele terțe, astfel încât să se poată vorbi despre o adevărată politică externă europeană comună.

Nu în ultimul rând, se dorea prezentarea unor puncte de vedere comune ale UE la nivelul organizațiilor internaționale. Crearea unui serviciu extern european a fost, la rândul ei, bine primită, iar Grupul de Lucru VII a recomandat chiar crearea unei Academii Diplomatice Europene și a unui serviciu diplomatic propriu Uniunii, similar celor din statele membre, cât și „botezarea” delegațiilor UE cu titulatura de „Ambasade UE”¹.

În versiunea definitivă a proiectului de tratat (art. 197 a celei de-a III-a părți) se accepta crearea Serviciului European Extern ce urma să lucreze în colaborare cu cele ale statelor membre și era în subordinea ministrului european de Externe. Membrii delegațiilor UE aparțineau acestuia. Mai apărea și o „Declarație” în care se recomanda ca Serviciul Extern să aibă în compoziție personalul competent din Comisie, Consiliu și serviciile diplomatice naționale.

Toate acestea au fost, până la urmă, tot atâtea progrese, rămânând de văzut în ce măsură Europa era capabilă să „vorbească cu o singură voce” pe scena lumii și, mai ales, dacă „era ascultată”.

XII.7.2. Apariția unei Politici europene de apărare

Fără îndoială, progresul major l-a făcut Politica de apărare, unde schimbările sunt multe și importante. Voința politică prin care se cerea Europei să joace un rol important sau măcar vizibil în societatea internațională globală a determinat depășirea unor „inhibiții stataliste” și trecerea la construcția unei politici reale de apărare europeană. Cheia succesului l-a constituit principiul „flexibilității”, care permitea fiecărui stat membru să adere diferențiat la Politica europeană de apărare, în funcție de dimensiunea angajamentelor pe care dorea să și le asume.

Politica de apărare europeană se articula în jurul noțiunii de „putere civilă” (Whitman, 1998). De altfel, dezbateră din Convenție a fost axată pe dilema „putere civilă” vs „putere militară”, războiul din Irak acționând ca o „presiune externă” asupra acesteia. Discuțiile legate de Irak și doctrina războiului preventiv evidențiau un adevăr crud: absența importanței militare a UE în raportul său cu SUA. Pe poziții diferite din acest punct de vedere se situau Robert Kagan (Kagan, R., „Power and Weakness”), pe de o parte, și, pe de alta, Joseph Nye (Nye, 2003) și Emmanuel Todd (Todd, 2003). Întrebarea era dacă Europa trebuia să continue a fi o putere civilă și militară în același timp, altfel spus dacă mai putea fi considerată o putere civilă din moment ce-și dezvoltă capacități militare. În plus, se putea oare ajunge cu adevărat la o Politică europeană de apărare, ținând cont de diversitatea punctelor de vedere ale statelor membre. La aceste dileme a răspuns Stelios Stavridis care considera că dimensiunea militară poate întări caracterul de putere civilă a Europei (Stavridis, 2001).

1. S-a renunțat la această ultimă propunere din cauza opoziției unor state membre, precum Marea Britanie.

Așa cum am mai precizat, erau mai multe opinii în privința Politicii de apărare, existând state :

- care doreau rapid o asemenea politică și o Uniune Europeană de Securitate și Apărare¹ ;
- neutre ;
- atlantiste² ;
- care nu vedeau Politica de apărare decât ca un „patrimoniu național”.

Convenția a reușit imposibilul și a apropiat poziții care păreau ireconciliabile. S-a stabilit astfel o amplificare a activităților de tip Petersberg, dar și apariția unui articol nou (art. 42) care stabilea o „clauză de solidaritate” între statele membre în cazul unui atac terorist sau al unei catastrofe naturale sau de origine umană.

Aprofundarea Politicii de apărare se făcea prin formule flexibile : Cooperarea întărită, consolidată, structurată, cooperarea tot mai strânsă etc.

Astfel :

- „Cooperarea structurată” era destinată celor care au hotărât crearea Uniunii Europene de Securitate și Apărare (art. 40.6). Convenția mai stabilea ca CIG să includă, ca anexă la tratat, lista participanților la Cooperarea structurată ;
- „Cooperarea tot mai strânsă în vederea apărării reciproce” era stabilită în art. 40.7 și se referea la asumarea, între statele care o doresc, a articolului V din Tratatul UEO, echivalentul art. V de apărare reciprocă din Tratatul de la Washington ;
- „Cooperări întărite” se puteau stabili și în alte sectoare ale apărării comune.

Se stabilea crearea unei Agenții de Armament, Cercetare și Capacități Militare, la care să participe doar acele state membre care o doreau (art. 40.3). Prin această agenție se anticipa un răspuns la provocarea tehnologică a SUA, înțelegând că fără independență tehnologică nu se poate vorbi despre independență în Politica de apărare.

Acest impuls constituțional de dezvoltare a unei adevărate politici de apărare europene se constituia în „parte” a unei „serii” de inițiative din domeniu, precum : achiziționarea de capacități militare de către UE – avioane Airbus –, punerea în pagină a proiectului „Galileo”, lansarea programului „Arianne 5”. Toate acestea demonstrau voința politică de a avea o apărare proprie, chiar dacă de geometrie variabilă.

-
1. Franța, Germania, Belgia și Luxembourg au organizat, la 29 aprilie 2003, un mini-summit pentru instituirea unei cooperări întărite, în scopul accelerării stabilirii unei apărări autonome europene. În declarația finală acestea hotărâu : crearea unei Uniuni Europene de Securitate și Apărare care să rămână deschisă tuturor statelor membre ce, ulterior, doreau să adere la ea. Este evident că o asemenea decizie a influențat Convenția, cooperarea stabilită de către cele patru state apărând în tratat ca și „cooperare structurată” (Declarația de la Bruxelles după reuniunea șefilor de stat și de guvern ai Germaniei, Franței, Luxembourgului și Belgiei cu privire la apărarea europeană, 29.04.2003, <http://www.elysee.fr>).
 2. În frunte cu Marea Britanie care nu înțelegea de ce era nevoie de o nouă structură europeană colectivă de apărare, atâta timp cât exista NATO.

XII.8. Constituția Europeană și ratificarea sa

Convenția Europeană a reușit să aprobe la 13 iunie 2003 Proiectul de Tratat prin care se instituită o Constituție pentru Europa și să-l predea Consiliului European de la Salonic. La data de 18 iulie 2003 a fost predat proiectul definitiv de tratat care suferise, între timp, unele ajustări tehnice în părțile III și IV, astfel încât președinția italiană a Consiliului să poată începe parcurgerea următorilor pași:

- convocarea CIG în vederea adoptării formale a tratatului;
- ratificarea sa de către statele membre ale UE;
- difuzarea sa în rândul opiniei publice;
- intrarea în vigoare și aplicarea sa.

S-a convocat CIG pentru 4 octombrie 2003 și se dorea încheierea lucrărilor până la încheierea președinției italiene a Consiliului sau, în orice caz, înainte de alegerile din iunie 2004 pentru PE. Președinția italiană era interesată de semnarea la Roma a Tratatului Constituțional în decembrie 2003, datorită simbolisticii deosebite a unui asemenea act. Tot la Roma se semnase în 1957 actul de constituire a Comunității Economice Europene și tot la Roma s-ar fi semnat și Tratatul Constituțional, încheindu-se astfel în același loc ciclul integrării economice sectoriale, înțeleasă ca metodă pentru a atinge integrarea politică. Dacă la Roma se născuse formal Europa economică a Pieței Comune, al cărei obiectiv final era „crearea unei uniuni tot mai strânse între popoarele Europei” (Schuman, 1999), tot la Roma se dorea nașterea formală a Europei politice, rezultată din Constituție, adică exact a acelei Uniuni tot mai strânse între popoarele Europei proclamată cu 46 de ani înainte.

Rolul Convenției era doar acela de a pregăti un document de lucru pentru CIG, singura în măsură, din punct de vedere juridic, să realizeze reforme ale tratatelor UE. Instituțiile comune participau la CIG în manieră tradițională:

- Comisia participa la lucrări;
- Secretariatul General al Consiliului activa ca un secretariat al CIG-ului;
- PE era doar asociat activității CIG.

La Conferința Interguvernamentală 2003-2004 au participat cu drepturi depline cele 10 state care urmau să adere la UE la 1 mai 2004¹, iar România, Bulgaria și Turcia au participat ca observatori.

Față de cele stabilite la Laeken – Convenția urma doar să pregătească documentele pentru CIG – realitatea a impus Convenția ca o „CIG anterioară CIG”, fără a pierde din calitatea sa de „Adunare Constituantă”. De altfel, această calitate i-a fost atribuită Convenției chiar de către statele membre, atunci când au început să numească drept reprezentanți ai lor în Convenție membrii guvernelor sau chiar miniștri de Externe, adică aceiași demnitari care urmau să participe la CIG. Fără îndoială că nici metoda de lucru a celor două nu era aceeași:

- deschisă, deliberativă, transparentă, asociind societatea civilă, în cazul Convenției;
- opacă și de diplomatie tradițională, în cazul CIG.

1. Având un tratat de aderare semnat și în curs de ratificare.

Dacă societatea civilă și PE reușiseră să impună metoda democratică, transparentă și participativă a Convenției în procesul de reformă a tratatelor UE, tot societatea civilă a fost cea care, în timpul CIG-ului, a reușit să se mobilizeze cerând democratizarea definitivă a Uniunii prin organizarea unui referendum la scară europeană, în vederea validării Tratatului Constituțional. O Constituție aprobată direct, care către cetățenii UE ar fi avut o legitimitate sporită, argumenta societatea civilă (Filibeck, 2003). Un mare număr de membri ai Convenției au susținut ideea referendumului, care urma să se desfășoare în statele membre la aceeași dată cu cea a alegerilor pentru PE din iunie 2004 (Hautala, Kaufmann, Walis, 2002). Desigur, aceasta ar fi fost forma ideală de ratificare a unui document de o asemenea importanță, numai că CIG nu s-a terminat la timp ca să o facă posibilă, iar referendumurile organizate în anul 2005 în Franța și Olanda au demonstrat complexitatea și dificultatea unei asemenea întreprinderi¹.

XII.9. Concluzii

Marele succes al Convenției îl constituia existența unui Proiect de Tratat Constituțional de inspirație federală, care deschidea calea integrării politice explicite.

În măsura în care Constituția europeană urma a fi aprobată de către CIG și, ulterior, ratificată, se crea astfel prima democrație transnațională. Dacă nu era aprobată și ratificată în forma de Tratat Constituțional, progresul în constituționalizarea UE era atât de evident, încât cu greu s-ar mai fi făcut pași decisivi înapoi.

Tratatul Constituțional era un tratat și o Constituție în același timp :

- tratat, pentru că era un contract între părți ;
- Constituție, pentru că exprima norma fundamentală a unei noi comunități politice – transnaționale, de această dată – și pentru că emana de la cetățenii săi.

Rezultatul definitiv al Convenției îl constituia elaborarea unui Tratat Constituțional care :

- răspundea aspirațiilor politice ale societății civile europene ;
- rezolva probleme tehnice nesoluționate în cursul anterioarelor Conferințe Inter-guvernamentale ;
- soluționa temele formulate la Laeken : apropierea Uniunii de cetățeni, pregătirea Uniunii pentru continuarea extinderii și dotarea Uniunii cu instrumente adecvate unui rol activ în societatea internațională globalizată.

În ceea ce privește apropierea Uniunii de cetățeni, Constituția democratiza funcționarea instituțională a Uniunii așezând PE – reprezentantul cetățenilor – în mijlocul sistemului. PE se transforma astfel într-o adevărată autoritate legislativă și bugetară, reprezentând împreună cu Consiliul cele două legitimități ale construcției europene : cetățenii și statele membre.

Participarea cetățenilor la reforma și la activitatea UE era o altă noutate a Constituției, aceasta consacrand juridic principiile democrației reprezentative și participative la nivelul

1. Franța, Danemarca, Olanda, Irlanda (care în mod tradițional aprobă tratatele prin referendum) și Spania decisese ratificarea prin referendum.

Uniunii și atribuind societății civile europene mijloacele de acțiune necesare oricărei democrații, între care inițiativa populară.

S-a realizat simplificarea instrumentelor legislative, începând chiar cu textul Constituției, dar și o simplificare a procedurilor Uniunii, astfel încât acestea să fie mai ușor de înțeles de către cetățenii UE.

Convenția a realizat o reformă serioasă în componența și funcționarea instituțiilor fără de care extinderea în continuare a Uniunii nu era posibilă. S-a simplificat, în acest sens, Cooperarea întărită, aceasta fiind permisă acum în orice sector al construcției europene, ceea ce făcea posibil progresul integrării, chiar dacă, la început, doar pentru unii. Experiența a dovedit (vezi Spațiul Schengen, UEM etc.) că „vizionarii” au fost urmați de „conservatori” și că, mai devreme sau mai târziu, și aceștia din urmă s-au raliat opiniei primilor.

Dimensiunea externă a Uniunii a primit un impuls important atât în ceea ce privea politica externă comună, cât și în privința Politicii europene de apărare, ceea ce a permis Uniunii să se transforme într-un factor de stabilitate și model al lumii multipolare și globale. Referitor la politica externă și de securitate comună, s-au operat modificări tehnice și instituționale care au făcut posibilă definirea și punerea în practică a unei adevărate politici externe a Uniunii. În plus, întărindu-se modelul politic al Uniunii, se consolida de la sine și politica externă.

În ceea ce o privește, apărarea europeană devenea o realitate și dobânda o „geometrie variabilă”, fiecare stat membru putând avansa atât cât considera necesar și cât era capabil la un moment dat.

Dovada progreselor majore ale reformelor stătea și în recunoașterea de către PE a celei realizate în acest sector, el catalogând-o ca „pozitivă”, după ce, în toate ocaziile anterioare, PE se declarase nemulțumit și decretase respectivele reforme ca insuficiente.

De altfel, cu aceeași ocazie, PE aprecia efortul Convenției ca „un pas important spre o Uniune mai democratică, eficientă și transparentă”¹.

Prin Convenție se desfășurase o etapă diferită a construcției europene care deschidea noi posibilități integrării europene²:

- se urmărea schimbarea modelului acesteia, propunându-se unul federal-interguvernamental explicit, față de cel sectorial sau federal-interguvernamental implicit;
- se atribuia construcției politice o legitimitate sporită;
- se asigurau condițiile necesare saltului procesului de integrare politică a Europei.

Proiectul de Tratat Constituțional deschidea calea unei construcții necunoscute în Europa și în lume: uniunea politică democratică transnațională. Se realizase astfel maximum posibil între ceea ce „se dorea” și ceea ce „era posibil”.

Convenția o obținut succese și în privința unor mari teme politice blocate în anterioarele CIG-uri din cauza absenței voinței politice, precum: crearea personalității juridice a UE, adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale în UE ca parte a Tratatului

1. Parlamentul European, „Draft Raport on the draft Treaty on the European Constitution and EP opinion on the convocation of the Intergovernmental Conference (Raport Gil-Robles-Tsatsos)”, 05.08.2003, *Provisional* 2003/0902 (CNS).
2. Reamintim că, în terminologia comunitară, „integrare” exprimă procesul de dezvoltare internă a Uniunii, aprofundarea acesteia, perfecționarea sa, consolidarea pe verticală, în timp ce procesul de dezvoltare pe orizontală spre noi state este numit „extindere/aderare de noi membri”.

Constituțional, depășirea împărțirii pe pilieri, delimitarea competențelor, reforma instituțională, simplificarea tratatelor și a dreptului comunitar, stabilirea unei ierarhii normative, reforma și extinderea majorității calificate, generalizarea Codeciziei PE, transparența, democrația participativă și cea reprezentativă, inițiativa populară, crearea unui adevărat spațiu european de securitate, libertate și justiție, apărarea europeană de geometrie variabilă, clauza de solidaritate în caz de atac terorist sau catastrofe, consacrarea flexibilității, îmbunătățirea Cooperării consolidate.

Existau și domenii în care Convenția nu a reușit să ajungă la un consens; ne referim la serie de propuneri fie ale grupurilor de lucru, fie ale unor actori europeni. Este vorba despre: consolidarea politicii economice și sociale și a coordonării politicilor economice ale statelor membre, lipsa controlului parlamentar asupra politicii externe și a celei de apărare, numirea membrilor Curții de Justiție prin unanimitate, amânarea aplicării unor reforme instituționale până la 01.11.2009, menținerea unanimității în Consiliu pentru „politicile sensibile”, menținerea unanimității pentru viitoarele reforme ale tratatelor¹.

La acestea s-ar putea adăuga faptul că nu s-au comunitarizat toate politicile europene, în special: politica externă, menținerea fiscalității în zona unanimității, lipsa de formalizare a lui „Mister Euro”, progresele modeste în politica socială și a muncii, modesta dezvoltare a modelului regional, lipsa unor proceduri electorale uniforme la nivelul UE și a regularizării partidelor politice europene, insuficienta implicare a PE în alegerea Președintelui Comisiei, progresele modeste în crearea serviciului diplomatic european și, în special, în crearea ambasadelor UE, a unui corp diplomatic propriu și a unei școli diplomatice europene.

Odată cu depunerea textului definitiv al proiectului de tratat, Valéry Giscard d'Estaing declara că proiectul răspunde interesului general și spera ca el să rămână intact pentru că punerea sa la îndoială era sinonimă eșecului (Giscard d'Estaing, 2003b).

Dacă CIG modifica substanțial textul Convenției se producea o contradicție în termeni, dispărând practic dubla legitimitate național-europeană și rămânând valabilă doar cea interguvernamentală, deci națională, ca și anterior. În acest fel, s-ar fi ignorat „vocea cetățenilor europeni” în construcția unei noi UE, având în vedere că majoritatea „convenționalilor” erau parlamentari care îi reprezentau pe cetățeni la diferite nivele.

Existau și certitudini:

- la finalul lucrărilor Convenției exista o „Constituție Europeană” de sorginte federal-interguvernamentală, care presupunea, înainte de orice, un pas important al integrării politice;
- aprobată sau nu în această formă, Constituția și constituționalizarea își continuau drumul.

1. Parlamentul European, „Draft Report on the draft Treaty on the European Constitution and EP opinion on the convocation of the Intergovernmental Conference (Raport Gil-Robles-Tsatsos)”, 05.08.2003, *Provisional* 2003/0902 (CNS).

Capitolul XIII

Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa

XIII.1. CIG : acceptarea și perfecționarea modelului de reformă propus de Convenție

XIII.1.1. CIG : confirmarea Convenției ca „Adunare Constituantă”

Problemele care rămăneau să fie rezolvate de către CIG țineau, în principal, de capitolul instituțional, pentru că, în privința reformei PESC, exista deja un consens.

Faptul că problematica supusă dezbaterii nu se rezolvase în totalitate în cadrul Convenției ridica totuși următoarele semne de întrebare :

- Putea fi considerată Convenția o „Adunare Constituantă” nu doar prin intențiile sale, dar și prin rezultate ?
- Dacă nu, ce fusese ? Doar un organism menit să pregătească CIG ?
- În acest ultim caz, convocarea ei a reprezentat un eșec sau o victorie a democrației Uniunii ?

Răspunsul depindea, în mare măsură, de :

- adoptarea sau nu în Convenție, așa cum am mai spus, a unui document unic – greu de refuzat în CIG ;
- impunerea metodei de reformă a UE promovată de Convenție în dauna celei diplomatice (tradiționale)¹.

1. Cu ocazia Consiliului European de la Laeken, se stabilise ca reforma să se facă în doi timpi : o Convenție urmată de aprobarea, prin unanimitate, a rezultatelor sale într-o CIG ; în „Declarația 23” a Tratatului de la Nisa se definea Convenția ca având menirea de a pregăti reforma, urmând ca noul tratat să se aprobe într-o CIG convocată pentru anul 2004. Ulterior, la inițiativa Germaniei, s-a solicitat convocarea CIG pentru anul 2003, astfel încât reforma tratatelor să poată fi validată, prin referendum european, cu ocazia alegerilor pentru PE din iunie 2004. O formulă ideală, care, la final, s-a dovedit imposibilă din cauza blocării, în decembrie 2003, a CIG ; dar și o formulă care ascundea dorința unor state de a realiza reforma înainte de aderarea primilor 10 noi membri ai UE ; or, era clar că adoptarea unora dintre decizii, precum cele instituționale, ar fi fost mai dificilă „în 25” decât „în 15”, lucru devenit evident de-a lungul Convenției și, mai ales, în timpul războiului din Irak, când unii dintre noii membri s-au dovedit mai degrabă neoliberali, atlantiști și interguvernamentaliști. Temerile exprimate în acest

La fel de adevărat era și că, pe măsură ce se vedeau rezultatele, Convenția se transforma simultan într-o formă de „CIG pregătitoare”, dacă putem spune așa, datorită faptului că, încet-încet, statele membre își desemnau miniștrii de Externe să le reprezinte, adică aceleași persoane ce urmau să le reprezinte și în CIG.

Cu toate acestea, Convenția își păstra calitatea inițială de parlament *ad hoc* prin:

- participare (reprezentanți ai parlamentelor naționale, societate civilă, viitoare state membre etc., care nu ar fi putut fi prezenți la o CIG);
- metoda adoptată (care ar fi fost negocierea diplomatică secretă, dacă ar fi fost o adevărată CIG, în timp ce în Convenție a funcționat deliberarea transparentă și deschisă).

Progresul relativ realizat cu ocazia ultimelor două Conferințe Interguvernamentale, care au avut drept rezultat Tratatul de la Amsterdam și Nisa, dovedise limitele acestei formule de reformă și, poate, o anume lipsă de legitimitate democratică directă a acestora¹.

Mai trebuie reamintit că metoda CIG era mai degrabă proprie organizațiilor internaționale clasice decât UE, aflată într-un stadiu avansat de integrare, cu atât mai mult cu cât vorbim despre un proces ce urma să elaboreze norme constituționale. Impresia generală, afirmă Bruno de Witte, era că metoda CIG nu mai putea asigura necesară accelerare a procesului comunitar (de Witte, 2002). De aceea, nu puțini erau susținătorii ideii de a permanentiza „formula Convenției” în vederea viitoarelor reforme, chiar dacă, formal, rămânea valabil tot vechiul articol 48 TUE, care atribuia realizarea reformei unei Conferințe Interguvernamentale.

La vremea respectivă exista conștiința faptului că, dacă la încheierea Convenției nu se prezenta un text unic și se lăsa în seama CIG posibilitatea de a alege între diferite variante, nu se va putea vorbi despre o reală depășire a metodei diplomatice de modificare a Tratatelor, adică de o alternativă la modelul interguvernamental de reformă, cel în care societatea civilă, parlamentele naționale nu aveau nici un cuvânt de spus. Există convingerea că, în cazul în care Conferinței Interguvernamentale i se ofereau opțiuni, pericolul de blocare a deciziei și reducere a ambiției și dimensiunilor reformei era real. Cu atât mai mult cu cât statelor membre le era dificil să-și depășească propria viziune, ceea ce făcea ca mai presus de interesul comun să fie plasat cel statal². Așa s-a și întâmplat: încă înainte de încheierea Convenției, se mențineau serioase divergențe între Spania și Polonia,

sens s-au dovedit reale atunci când Polonia s-a alăturat Spaniei în efortul de a nu se altera prevederile instituționale stabilite prin Tratatul de la Nisa. Chiar dacă Consiliul European de la Copenhaga, din decembrie 2002, decisese că respectivele state vor participa la CIG imediat ce vor semna Tratatul de Aderare – 16 aprilie 2003 –, formal vorbind ele nu puteau face mare lucru, deoarece aveau doar „voce”, nu și vot.

1. Cea indirectă, proprie CIG, urmărește următoarea schemă: statele membre își aleg în mod democratic parlamentele naționale, iar acestea desemnează guvernele care, în format de CIG, realizează reforma tratatelor, pe care o supun ulterior aprobării aceluiași guvern, în format de Consiliu European.
2. Nu spunem nimic nou dacă afirmăm că multe state se declară, la nivelul principiilor, adepții tezei „particularul există în și prin general”, pentru ca, în practică, să devină adepții tezei „generalul este particular” și să vadă interesul Europei prin prisma interesului propriu.

pe de o parte, și, pe de alta, între Germania și Franța, dar și între statele mici și mijlocii și statele mari¹.

În pofida scepticismului unora și chiar a dorinței de eșec a altora, Convenția s-a încheiat prin prezentarea unui document unic, Proiectul de Tratat Constituțional, care trebuia respins sau aprobat în totalitate de CIG, ceea ce ne permite să confirmăm *a posteriori* ipotezele pe care am lucrat și să afirmăm că:

- am asistat la un proces constituțional;
- Convenția a fost o adevărată Adunare Constituantă nu numai prin intențiile sale, ci și prin rezultate;
- statelor membre le-a fost imposibil să refuze în CIG textul unic de tratat propus de Convenție.

Nici măcar refuzul ulterior prin referendum al francezilor și olandezilor nu infirma, în opinia noastră, cele de mai sus, deoarece, așa cum vom vedea mai departe, cea mai mare parte a textului Tratatului Constituțional se regăsește în cel de la Lisabona, aflat în curs de ratificare.

XIII.1.2. *Statele membre își însușesc finalitatea politică a UE*

Exista dorința ca CIG să fie convocată cât mai repede cu putință, în semestrul II al anului 2003, odată cu preluarea de către Italia a Președinției Consiliului UE, astfel încât să-și încheie lucrările până în luna decembrie a aceluiași an. Un asemenea scenariu ar fi permis semnarea noului tratat la Roma².

În fine, la data de 18 iunie 2004, Conferința Interguvernamentală a aprobat Tratatul Constituțional, care a și fost semnat la Roma în toamna anului 2004. Palatul Campidoglio a fost astfel martorul nașterii integrării economice a Europei și tot el a fost și martorul depășirii formale a acestei etape prin semnarea Tratatului Constituțional, adică prin constituționalizarea explicită a construcției politice europene. Însă pentru a deveni valabil, rămânea ca el să fie ratificat, ceea ce nu era o simplă formalitate, așa cum a dovedit-o rezultatul negativ al referendumurilor din Franța și Olanda.

Aprobarea Tratatului Constituțional³, în octombrie 2004⁴, a fost considerată o mare victorie și un mare progres, „trecând în uitare” teama unora că proiectul, asemenea celui din anul 1984, nu va vedea lumina zilei.

Se poate vorbi despre un important pas înainte, CIG aprobând cam 90% din textul Convenției. Și mai important este însă faptul că CIG, aprobând documentul Convenției,

1. Reamintim că, în primul caz, se dorea menținerea unor privilegii instituționale câștigate la Nisa, în cel de-al doilea, statele mici erau reticente vizavi de nou-creata funcție de Președinte ales al Consiliului European, în care vedeau o formă de creștere nejustificată a puterii statelor mari. În plus, statele mici doreau menținerea dreptului de a avea un comisar și deci amânarea oricăror decizii – corecte, de altfel – care i-ar fi privat de acest lucru. Iată deci doar câteva situații în care interesul național se manifesta clar în opoziție cu cel european și în care statalismul încetinea europenismul.
2. Ceea ce s-a și întâmplat, un an mai târziu.
3. După vetoul din decembrie 2003 ocazionat de opoziția Spaniei și Poloniei.
4. Conference Of The Representatives Of The Governments Of The Member States, „Treaty establishing a Constitution for Europe”, CIG 87/01/2004.

aproba și modelul acesteia, înțeles ca formulă viabilă de realizare a reformelor și de depășire a blocajelor firești din Conferințele Interguvernamentale.

Nu numai că CIG a preluat textul Convenției și l-a aprobat în cea mai mare parte, dar l-a și îmbunătățit, dovedind ambiție și dorință explicită de a-l aprofunda exact în punctele sensibile, precum apărarea sau sectorul social.

La fel de adevărat este și că, temperând anumite teme, a făcut ca proiectul să devină mai realist¹.

Acceptarea de către CIG a menținerii unanimității în adoptarea deciziilor, cât și a unor proceduri decizionale complicate reclamau, desigur, o nouă reformă a tratatului, dar introducerea sau, după caz, perfecționarea noilor proceduri – precum „pasarelele”, „revizuirea simplificată”, „Cooperarea întărită” – evitau obligativitatea² convocării unei noi Conferințe Interguvernamentale, rezervată – conform acestui tratat – doar reformei părții constituționale a noilor tratate.

Chiar dacă Giscard d'Estaing a exagerat afirmând că acest Tratat Constituțional va fi valabil 50 de ani, chiar dacă și Fischer a exagerat visând că în 10 ani va fi posibilă semnarea unei adevărate Constituții, se dorea ca valabilitatea acestui Tratat Constituțional să fie suficient de mare pentru a da stabilitate UE și a se depăși astfel caracterul efemer al ultimelor tratate, care au avut o medie de viață de mai puțin de cinci ani³.

Să nu uităm însă și că una dintre caracteristicile acestei singulare și particulare organizații numite UE o constituie exact dinamismul și caracterul său incomplet, ceea ce înseamnă că, în respectiva logică, Tratatul Constituțional nu reprezenta decât „o etapă” a aventurii care duce la instituționalizarea completă a destinului comun european. Și nu exagerăm deloc evocând „destinul comun european”, deoarece în preambul se vorbea textual despre „depășirea vechilor diviziuni și (...) edificarea unui destin comun”⁴, formulă izbitor de asemănătoare cu aceea de la Roma, din 1957, unde se vorbea despre o „uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele europene” (Rougemont, 1963).

Oricum ar fi, ratificat sau nu, Tratatul Constituțional reprezintă o etapă deosebit de importantă în maturizarea politică a UE.

Această primă „Constituție” europeană aducea multe noutăți, printre care definirea naturii politice de inspirație federală a UE. Astfel, deși de multă vreme doctrina susținea că, după integrarea economică, se va produce o mutație/transformare de natură politică, de data aceasta puterea politică era aceea care certifica doctrina. Guvernele statelor membre recunoșteau public natura și finalitatea politică a întreprinderii comune numite UE. Noua dimensiune politică a UE, caracterul său explicit eliminau ambiguitățile voite din discursul politic al unor state membre. Din această perspectivă, referendumul de aprobare a Tratatului Constituțional din Marea Britanie se considera a fi mai degrabă

1. Ne gândim, de exemplu, la faptul că, de dragul aprofundării dimensiunii politice a „casei comune europene”, unii membri ai Convenției uitau, ignorând realitatea, că, la originile sale, UE era, juridic vorbind, o organizație internațională regională clasică, bazată pe cooperarea interstatală.
2. Dacă statele membre doreau să convoace CIG, din punct de vedere juridic nimic nu le împiedica, dar exista, tot juridic, și posibilitatea de a nu o face; interesant este că și Tratatul de la Lisabona păstrează, în linii generale, această formulare, confirmând Tratatul Constituțional.
3. Reamintim că Actul Unic European a fost valabil între 1987 și 1993, Tratatul de la Maastricht, între 1993 și 1999, cel de la Amsterdam, între 1999 și 2003, iar cel de la Nisa va fi valabil de la 1 ianuarie 2003 până, probabil, în 2007.
4. Convenția Europeană, „Proiectul Tratatului prin care se institue o Constituție pentru Europa”, Luxembourg, OPOCE, 2003.

unul care să decidă nu atât aprobarea tratatului, cât permanența Marii Britanii în UE. Nu erau lipsite de interes nici dezbaterile politice, legate de acest subiect, din alte state cu mulți eurosceptici, precum Danemarca, Suedia, Austria sau Polonia¹.

Adoptarea Proiectului Tratatului Constituțional elaborat de către Convenția Europeană a însemnat, așa cum afirmam mai sus, și ratificarea metodei de reformă inaugurată de aceasta, metodă pe care chiar tratatul o sugerează ca permanentă în viitor. Noua metodă sporea legitimitatea UE prin asocierea în procesul reformei a reprezentării interguvernamentale cu cea europeană, a statelor cu cetățeanul. Triumful metodei Convenției reclama o mai mare dezvoltare a modelului politic federal-interguvernamental al UE prin trimiterea în partea constituțională – *constitutional politics* – a instituțiilor europene care, altfel, ar fi trebuit să fie în *normal politics*. Putem spune că progresiva democratizare a sistemului instituțional care a caracterizat reformele europene din ultimii 20 de ani s-a extins și a „contagiat” chiar metoda de revizuire a tratatelor.

Deși adoptarea de către CIG a Constituției era o veste minunată pentru Europa, întărind caracterul democratic, transparența, vizibilitatea și eficacitatea UE, existau încă incertitudini legate de ratificare, proces care putea duce, *in extremis*, chiar la ieșirea din UE a celor ce nu doreau sau nu puteau să finalizeze respectivul proces. În acest sens, putem spune că dezbaterea, inaugurată în anul 1984, referitoare la conceptele de „nucleu dur” sau „state de avangardă” se transforma într-una referitoare la „nucleul slab” sau al „statelor de ariergardă”. Astfel, tradiționala dezbateră a „celor două viteze”, care se desfășura în jurul ideii că unii – puțini – „merg mai repede”, își modifica sensul și încearca să găsească soluții pentru cei care, „speriați” sau nepregătiți, doreau să „meargă mai încet”. Deși pare paradoxal², apreciem că, în final, a fost vorba nu despre „pași înapoi”, ci despre „pași înainte”, deoarece, până acum, strategia celor care doreau să meargă „mai repede” era a „celor puțini”, acum „cei puțini” fiind doar cei care doreau să meargă „mai încet”. Iar aceasta constituia un stimulent pentru aprofundare, nefiind prea mulți amatori să recunoască formal, deschis, că au decis să rămână „în plutonul codașilor”³.

Analizând tratatul, constatăm că era compus din patru părți :

- prima, de natură constituțională, dezvoltă modelul politic al Uniunii ;
- a doua constituționaliza Carta Drepturilor Fundamentale ale UE ;
- a treia, cea mai amplă, reunea – în cele 345 de articole – vechile tratate și dezvoltă principiile de funcționare ale UE⁴ ;
- ultima conținea dispoziții generale și tranzitorii.

În plus, CIG a adăugat 36 de protocoale și 40 de declarații-anexă.

Mai trebuie semnalat și că CIG și-a adus contribuția și la simplificarea și accesibilitatea textului.

1. Nu am făcut aici referire la Franța și Olanda, deoarece aceste două țări, fondatoare ale UE, nu pot fi puse în categoria euroscepticilor tradiționali, refuzul tratatului având alte cauze, în general de politică internă.
2. Paradoxală a fost și afirmația că războiul din Irak nu a slăbit, ci a întărit Europa.
3. Franța, de exemplu, a făcut, ulterior referendumului prin care a respins Tratatul Constituțional, eforturi pentru a-i fi recunoscută deschiderea față de prevederile înnoitoare ale tratatului ; și Olanda a emis chiar un document comun parlament-guvern în care afirma că nu dorește să blocheze evoluția UE.
4. Acestea erau descrise în prima parte a tratatului.

XIII.1.3. *Acceptarea modelului de tratat propus în Convenție*

Proiectul de Tratat al Convenției Europene prin care se instituia o Constituție pentru Europa presupunea un salt calitativ în istoria UE :

- avea formă de tratat, dar conținut de Constituție ;
- simplifica și clarifica structura și funcționarea instituțiilor europene ;
- întărea eficacitatea și democrația instituțională europeană ;
- dota UE cu noi mijloace necesare îmbunătățirii prestației sale internaționale.

Modelul Proiectului de Tratat al Convenției Europene, aprobat în iunie 2003, însemna un important pas înainte și din următoarele considerente :

- introducea obligativitatea respectării Cartei Drepturilor Fundamentale ale UE ;
- crea personalitatea juridică a UE ;
- depășea împărțirea pe pilieri ;
- asigura supremația dreptului comunitar ;
- stabilea o delimitare flexibilă a competențelor ;
- democratiza și eficientiza instituțiile ;
- simplifica tratatele și dreptul comunitar ;
- stabilea ierarhii normative ;
- reforma și extindea majoritatea calificată ;
- generaliza Codecizia PE-Consiliu ;
- promova transparența ;
- întărea principiul democrației participative și al inițiativei populare ;
- stabilea o adevărată zonă de libertate, securitate și justiție ;
- lansa o apărare europeană de geometrie variabilă ;
- introducea clauza de solidaritate ;
- consacra flexibilitatea ;
- îmbunătățea Cooperarea întărită.

În urma dezbaterilor din CIG, toate aceste îmbunătățiri ale modelului european realizate de către Convenție au rămas neatinse. Altfel spus, CIG și le-a însușit propunându-le în forma sa de tratat. De altfel, așa cum vom vedea în capitolul următor, majoritatea se regăsesc și în noua formulă de tratat, adoptată în anul 2007.

Existau și „pași înapoi” în anumite aspecte instituționale și decizionale, dar fără ca prin aceasta să fie afectat în vreun fel modelul propus de Convenție.

Iată că ceea ce părea imposibil acum câțiva ani, redactarea și acceptarea în CIG a unui Tratat Constituțional, se împlinea.

O dată în plus se confirma afirmația că această Convenție se impunea ca metodă constituțională, acționând ca un soi de „Adunare Constituantă” și reflectând, prin componență, dubla legitimitate a UE : state și cetățeni, pe de o parte, și, pe de alta, europeană și interguvernamentală.

În plus, lucrând transparent și deschis și într-o permanentă legătură cu societatea civilă Convenția, a reușit să transforme :

- „logica confruntării”, tipice CIG din cauza intereselor naționale, într-una a cooperării ;
- logica „secretismului”, rezultat al metodei diplomatice tradiționale, într-una a dezbaterei deschise.

Datorită metodei sale, Convenția a reușit să propună și să ducă la bun sfârșit reforme mult mai îndrăznețe decât a făcut-o vreodată o Conferință interguvernamentală, deși, de-a lungul desfășurării ei, situația din Europa și din lume nu a fost ușoară. Mai mult decât atât și aparent paradoxal, anumite evenimente care păreau a compromite definitiv eforturile Convenției – războiul din Irak, de exemplu – au acționat, în final, ca un catalizator și au permis progrese greu de anticipat în alte condiții (aprofundarea PESC, de exemplu).

XIII.2. Cine avea competența de a stabili competențele UE ?

În pofida succesului Convenției care reușise adoptarea unui text unic, la nivelul opiniei publice exista teama că CIG nu va accepta respectivul text. Cei care gândeau astfel aveau în vedere doar aspectul formal (competența formală a CIG de a revizui tratatele), dar ignorau dubla legitimitate politică a Convenției, europeană și națională, care, în final, a prevalat asupra aspectelor formale.

Putem spune că CIG, acceptând textul Convenției, se transforma în „a doua fază” a aceleiași proces politic, continuându-l. Chiar dacă urma să introducă modificări, acceptarea textului Convenției de către CIG însemna și recunoașterea propriilor limite metodologice.

În fond, era vorba de exprimarea implicită a respectului față de autoritatea și legitimitatea Convenției, ceea ce ne face să credem și mai mult în „competența sa constituțională”.

Asistăm la următorul paradox (și dorim să subliniem aceasta) :

- la început s-a dorit o Convenție care „să pregătească” documentele pentru CIG, să facă muncă „de secretariat”, constituindu-se astfel o „primă fază” a CIG, însă la sfârșit s-a constatat că, de fapt, CIG ajunsese să fie o „a doua fază” a Convenției ;
- mai mult decât atât, când s-a decis convocarea Convenției, aceasta era percepută doar ca o instituție care urma să „pregătească reforma” pe care doar CIG avea legitimitatea formală să o realizeze, iar când s-a ajuns la CIG, aceasta a fost percepută doar ca instituția care „legitima reforma” Convenției ;
- de aici până la găsirea răspunsului la întrebarea fundamentală „Cine are competența de a stabili competențele în UE ?” nu mai era un „drum prea lung”.

După cum știm, CIG a fost inaugurată la 4 octombrie 2003, la Roma, sub președinția italiană a Consiliului UE, fiind prevăzută o Conferință Interguvernamentală scurtă care să se sfârșească în luna decembrie a aceleiași an. Revenirea la logica proprie Conferințelor Interguvernamentale – negociere diplomatică, lipsă de transparență, prioritizarea interesului național – a dus la întârzierea finalizării lucrărilor CIG până în vara lui 2004, caracteristica generală fiind dată de momentele de tensiune, precum cele din decembrie 2003 când totul părea pierdut.

CIG a avut două faze distincte, cea „italiană” și cea „irlandeză”¹.

Cea „italiană” nu a reușit să evite blocajul din decembrie 2003, în principal din cauza unei slabe prestații a lui Berlusconi ca Președinte în exercițiu al Consiliului UE, dar și

1. Aluzie la Președințiile Consiliului UE deținute de către Italia, în a doua parte a anului 2003, și Irlanda, în prima parte a anului 2004.

din cauza poziției dure a Spaniei și Poloniei relative la aspectele instituționale ale dublei majorități a votului Consiliului, poziție justificată de teama pierderii puterii câștigate cu abilitate la Nisa de către Spania.

Pentru prima dată în istoria sa, CIG a avut 25 de membri, la care s-au adăugat Comisia, fără drept de vot, și PE care, de asemenea în premieră, a participat cu doi reprezentanți la reuniunile la nivel ministerial.

Nu a fost însă prezent Giscard d'Estaing – ca Președinte al Convenției –, deși aceeași logică ce permitea Comisiei să participe i-ar fi permis-o și lui¹. Între cei care s-au opus invocând art. 48 TUE s-au numărat Marea Britanie și Spania.

Eșecul de la Bruxelles din iarna lui 2003 a mai fost determinat și de tensiunea care exista încă între atlantiști și europeniști, dar și de înțelegerea franco-germană de a se sprijini reciproc în scopul eludării sancțiunilor pentru neîndeplinirea „Pactului de Stabilitate și Creștere Economică”², ceea ce a creat nemulțumiri și a sporit teama celor „mici” față de axa franco-germană.

Cea de-a doua fază, cea „irlandeză”, s-a deschis abia în aprilie, după alegerile din Spania și formarea noului guvern. La 24 martie 2004 se emitea un document prin care statele membre își exprimau voința politică de a se ajunge la un acord, dar și acceptarea dublei majorități, deblocându-se astfel negocierile³. Fără a minimiza meritele incontestabile ale președinției irlandeze în flexibilizarea pozițiilor statelor membre, trebuie arătat că și schimbarea partidelor aflate la putere în Spania și Polonia a avut un cuvânt de spus, noile guverne instalate manifestând flexibilitate și dorință de reconciliere cu axa franco-germană⁴.

Spre deosebire de alte CIG, aceasta a lucrat pe un text existent – cel rezultat din Convenție – și a negociat doar acolo unde existau obiecții, acest aspect limitând mult numărul temelor aflate în dezbatere. Au existat și alte deosebiri, precum timpul extrem de scurt – câteva luni în semestrul al doilea al anului 2003 și alte câteva în primul semestru din 2004⁵ – sau faptul că s-a desfășurat doar la nivel de miniștri și prim-miniștri⁶.

Mai trebuie arătat că, paralel cu CIG, continua dezbatarea între cei care credeau că CIG nu are legitimitatea morală de a modifica textul Convenției și cei care aminteau că, formal, doar CIG era în măsură să realizeze reforme în UE.

1. Este vorba despre vechea cutumă potrivit căreia cel care face propuneri de reformă, în acest caz Convenția, participă la CIG pentru a-și apăra punctul de vedere; a prevalat însă aspectul juridic, conform căruia (art. 48 TUE) pot participa doar statele membre.
2. Aluzie la sancționarea de către Comisie a respectivelor state pentru neîndeplinirea repetată a criteriilor macroeconomice prevăzute în pact, sancțiune anulată de către Consiliul European, dar reactivată ulterior de către Curtea de Justiție, ca răspuns la sesizarea Comisiei.
3. Conference of the Representatives of the Governments Of The Member States, „Report from the Presidency to the European Council on the Intergovernmental Conference”, 24 martie, 2004, CIG 70/2004, <http://www.ue.eu.int>.
4. Ulterior, Polonia s-a dovedit un interlocutor la fel de incomod ca și Marea Britanie, blocând reforma UE.
5. De regulă, CIG însemna un număr uriaș de conferințe la toate nivelele (experți, directori politici, subsecretari de stat etc.).
6. În mod normal, un CIG începe la nivel de experți, trece la nivel de directori politici și abia atunci când există un text, se ajunge la nivel de miniștri de Externe pentru ca, în final, să treacă la cel al prim-miniștrilor; cum, în acest caz, exista deja textul – cel al Convenției –, s-a trecut direct la penultima fază, cea a miniștrilor de Externe.

Dacă au existat deosebiri față de anterioarele CIG, au existat și asemănări, guvernele statelor membre „oprindu-se” asupra aceluiași probleme dintotdeauna:

- voturile din Consiliu;
- reforma instituțională;
- trecerea de la unanimitate la majoritate calificată și generalizarea sa;
- lupta pentru putere și menținerea controlului statelor membre prin procedura de veto¹.

Tot aici trebuie să amintim și tradiționala confruntare dintre statele „mari” și cele „mici”, primele dorind o reprezentare proporțională cu populația, celelalte dorind respectarea unui principiu de drept internațional, cel al egalității de drepturi.

Nu în ultimul rând, trebuie să mai facem precizarea, poate și ea paradoxală, că dezinteresul cetățenilor pentru alegerile PE din iunie 2004, înaltul absentism, bunele rezultate ale euroscepticilor au acționat pozitiv asupra CIG, determinând guvernele să ajungă la o înțelegere pentru a nu accentua și mai mult atmosfera generată de la alegerile din iunie 2004.

Pe de altă parte, având în vedere entuziasmul care a înconjurat Convenția, credem că și interesul cetățenilor europeni pentru alegerile din iunie 2004 ar fi fost altul dacă CIG nu s-ar fi blocat lamentabil în decembrie 2003.

XIII.3. Reforma instituțională

Majoritatea revizuirilor operate de CIG s-au axat pe reforma instituțională stabilită prin textul Convenției. La fel de adevărat este că la acest capitol textul Convenției fusese considerat „mai provizoriu ca oricare altul” și că se așteptau modificări substanțiale².

Important a fost faptul că CIG nu a pus nici un moment la îndoială modelul federal interguvernamental dezvoltat de Convenție, cu toate implicațiile sale instituționale. În acest sens, CIG nu a făcut obiecții asupra a două dintre inovațiile instituționale importante ale Convenției, și anume:

- Președintele permanent al Consiliului European;
- ministrul european al Afacerilor Externe.

CIG a eliminat însă atributul „unic”, atunci când se vorbea despre sistemul instituțional, și a substituit cuvântul „organism” cu „organ”, atunci când se vorbea despre Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social.

Iată în continuare cele mai importante modificări operate de CIG, în afara celor deja prezentate.

1. Ceea ce confirmă una dintre ipotezele actualului demers, și anume că, dacă nu s-ar fi adoptat metoda Convenției, cea proprie CIG nu ar fi fost capabilă să deblocheze reforma UE.

2. Oricum, acordurile la care s-a ajuns în final au fost superioare celor de la Nisa, dar de mai mică anvergură decât ambițiile Convenției.

XIII.3.1. *Parlamentul European*

În ceea ce privește componența PE, numărul de eurodeputați pentru legislatura 2009-2014, urma să se stabilească prin unanimitate în Consiliul European, pe baza unei propuneri din partea PE. PE urma să aibă cel mult 750 de membri, repartizați conform criteriului de proporționalității, dar se modifica numărul minim – șase, în loc de patru, respectiv cinci – și cel maxim – 96, în loc de 99. Cu această ocazie, a fost infirmată una dintre ipotezele pe care s-a lucrat pe durata CIG, potrivit căreia numărul de locuri în PE urma să constituie „moneda de schimb” a celor care urmau să piardă voturi în Consiliu (Spania, de exemplu)¹.

XIII.3.2. *Consiliul European, instituție a UE*

CIG introducea definitiv Consiliul European în sistemul instituțional al UE, așa cum stabilise și Convenția.

Textul prin care se defineau funcțiunile sale era cel propus de Convenție, fără a se rezolva contradicția – conform lui Mangas Martin – dintre fragmentul, care spunea că „nu are funcții legislative” și cel care afirma că „are competențe normative, atunci când decide componența Comisiei, Președinția Consiliului sau stabilește pasarelele” (Mangas Martin, 2004a).

Recunoscând funcțiunile politice ale Consiliului European, Convenția a introdus obligativitatea acestuia de a se prezenta în fața PE, la fel ca și Consiliul, pentru a-l informa asupra activității sale. PE nu poate lua însă nici o decizie formală împotriva Consiliului European, dar simplul fapt că acesta trebuia să se prezinte în fața sa, reprezenta un progres pe calea democratizării și legitimizării.

Convenția nu spunea cine va exercita controlul asupra deciziilor acestei noi instituții, iar CIG a remediat acest neajuns și a stabilit că instituția abilitată va fi Curtea de Justiție. Din acest punct de vedere, se poate vedea că CIG a avut un rol pozitiv.

-
1. După cum știm, la Nisa se stabilise următoarea distribuție: Belgia, 22; Republica Cehă, 20; Danemarca, 13; Germania, 99; Estonia, 6; Grecia, 22; Spania, 50; Franța, 72; Irlanda, 12; Italia, 72; Cipru, 6; Letonia, 8; Lituania, 12; Luxembourg, 6; Ungaria, 20; Malta, 5; Olanda, 25; Austria, 17; Polonia, 50; Portugalia, 22; Slovenia, 7; Slovacia, 13; Finlanda, 13; Suedia, 18; Marea Britanie, 72; România, 33; Bulgaria, 17. Încă din timpul Convenției, majoritatea statelor – motivând absența de moment a României și Bulgariei din UE – au solicitat și au obținut un număr mai mare de europarlamentari în exercițiul 2004-2009. Astfel, s-au obținut Belgia 2; Republica Cehă, 4; Danemarca, 1; Germania, 3; Estonia, 0; Grecia, 2; Spania, 4; Franța, 6; Irlanda, 1; Italia, 6; Cipru, 0; Letonia, 1; Lituania, 1; Luxembourg, 0; Ungaria, 4; Malta, 1; Olanda, 2; Austria, 1; Polonia, 4; Portugalia, 2; Slovenia, 0; Slovacia, 1; Finlanda, 1; Suedia, 1; Marea Britanie, 6; România, 1; Bulgaria, 1. Depășindu-se numărul total prevăzut (750), s-a anexat o „Declarație” care stabilea că, pentru legislatura 2004-2009, numărul eurodeputaților putea fi mai mare de 750, ceea ce permitea totuși României și Bulgariei să-și trimită reprezentanți în PE dacă aveau înainte de 2009; conform aceleiași „Declarații”, ulterior se revenea la numărul stabilit, în cazul în care Consiliul European nu lua altă decizie, ceea ce era de presupus, fiind puțin probabil ca statele membre să renunțe la numărul suplimentar de locuri din PE. De altfel, așa s-a și întâmplat, Tratatul de la Lisabona mergând pe formula de compromis Severin-Lamassoure (vezi cap. XIV).

XIII.3.3. *Consiliul*

Unul dintre primele acorduri ale CIG s-a referit la eliminarea separației operate de către Convenție între Consiliu, în alteritatea sa legislativă, și Consiliu, înțeles ca executiv. Conform schemei Convenției, urmau să existe două Consilii, unul legislativ și altul executiv, adică de afaceri generale. În această logică, cel legislativ trebuia să-și facă publice lucrările, celălalt, nu. O asemenea separare era bine-văzută de cei care doreau transformarea progresivă a Consiliului într-o a doua Cameră a unui parlament de inspirație federală și separarea progresivă și reală a puterilor în UE (Craig, 2004).

CIG a eliminat această inovație, revenindu-se la situația de dinainte, potrivit căreia Consiliul este, simultan, executiv și legislativ. Cu toate că vorbim de „un pas înapoi” față de Convenție și față de dezideratul separării puterilor, CIG accepta totuși formula de compromis, adică un Consiliu având, formal, două părți :

- una pentru activitățile legislative ;
- alta pentru cele executive.

XIII.3.4. *Președinția Consiliului.*

Apariția „Președințiilor colective”

Președințiile Consiliului urmau a fi rotative, cu două excepții :

- Consiliul Afaceri Externe, al cărui Președinte era ministrul european de Externe ;
- ECOFIN, care avea un Președinte ales dintre miniștri de Finanțe, pentru doi ani și jumătate.

În rest, se formau „echipe de trei țări” care, timp de 18 luni, formau „Președinții colective”. Existența acestora salva principiile :

- rotației statelor membre ;
- egalității ;
- diversității ;
- echilibrelor geografice.

O asemenea distribuție asigura fiecărui membru al grupului exercitarea președinției fiecărei formațiuni pe durata a șase din cele 18 luni.

XIII.3.5. *Amânarea reformei Comisiei*

CIG a anulat propunerea Convenției de a avea o Comisie formată din 15 comisari cu drept de vot și a menținut, pentru prima Comisie aleasă pe baza noului tratat, principiul „un comisar pentru o țară”, la cei 25 de comisari adăugându-se Președintele Comisiei și noul ministru de Externe, care devenea și vicepreședinte al Comisiei. Vorbim, desigur, despre Comisia care urma să fie aleasă pentru 2009-2014. Concesia de a se amâna reducerea numărului de comisari sub numărul statelor membre a fost făcută statelor mici care credeau că, având un comisar, interesul le era mai bine apărât.

Pentru Comisia 2014-2019, numărul comisarilor se reducea la cel mult două treimi din numărul statelor membre, iar aceștia erau aleși dintre cetățenii UE pe baza unui

sistem de rotații, în condiții de egalitate și ținând cont de imperativul reflectării diversității demografice și geografice. Consiliul European putea modifica această componență printr-o decizie luată în unanimitate. Comisia, care nu mai avea câte un comisar din fiecare țară, trebuia să asigure o maximă transparență actelor sale, mai ales față de țările care nu aveau comisari.

Deciziile CIG reprezentau un „pas înapoi”, deoarece mențineau procedura cunoscută a desemnării comisarilor. Astfel, Consiliul, de comun acord cu Președintele ales al Comisiei, desemna membrii Comisiei dintre personalitățile propuse de către statele membre. Președintele, vicepreședintele-ministru de Externe și restul comisarilor erau votați în PE, după care Comisia era numită de Consiliu, prin majoritate calificată. Afirmăm că doar desemnarea Comisiei de către PE însemna apariția cu adevărat a unui guvern politic european, ceea ce ar fi fost mai aproape de spiritul Convenției.

XIII.4. Perfecționarea procesului decizional

XIII.4.1. *Simplificare decizională. Progrese și limite*

Chestiunea stabilirii regulilor care să guverneze luarea deciziilor în Consiliu a constituit principala cauză a eșecului CIG în cursul anului 2003.

Reamintim că regula decizională a Consiliului, propusă de Convenție, era cea a dublei majorități, așa cum exista și în propunerea proiectului de Constituție a PE din anul 1984. În acest sens, Convenția definea majoritatea calificată ca o majoritate de state membre care să reprezinte cel puțin trei cincimi din populația Uniunii, adică 60%. În acest fel, în luarea deciziilor se respectau două principii :

- cel interguvernamental – egalitatea statelor ;
- și cel federal – ponderea populației.

Comparând cu Tratatul de la Nisa, apreciem că se făcea un progres spre clarificare, democrație, vizibilitate și federalism¹. Prin propunerea Convenției se câștiga în eficacitate și se multiplicau posibilitățile de „coalitii câștigătoare”, chiar dacă, este adevărat, statele mari făceau parte cam din toate formulele posibile. În final, CIG a decis că majoritatea calificată se definește cu un minim de 55% dintre membrii Consiliului, din nu mai puțin de 15 state membre, care să reprezinte 65% din populația Uniunii (Baldwin, Widgren, 2004). Ca să înțelegem pe deplin funcționarea Consiliului, trebuie făcute unele nuanțări :

- dacă la condiția de 55% se adăuga aceea a cel puțin 15 state membre care să își exprime votul, se ajungea, în realitate, la 60%, ceea ce oferea statelor mici o „protecție suplimentară”. Având însă în vedere că această procedură nu intra în vigoare decât la 1 ianuarie 2009, dată până la care România și Bulgaria vor fi devenit membre UE, într-o UE de 27 de state se revenea la 55%, deci statele mici nu mai beneficiau de respectiva „protecție suplimentară” ;

1. La Nisa, decizie ce se aplica de la 1.11.2004, se stabilea un sistem complicat și puțin transparent : pentru a aproba o decizie era nevoie de majoritatea voturilor ponderate, ce reprezentau – la nivelul UE-25 – un număr de 232 de voturi dintr-un total de 321, cu condiția ca decizia să conteze și cu votul favorabil al majorității statelor membre. Mai mult decât atât, un stat membru putea solicita ca decizia luată să reprezinte și un minimum de 62% din populația UE.

- se ridică și nivelul de reprezentare al populației, de la 60% la 65%, iar acesta nu se modifica prin aderarea României și Bulgariei;
- „minoritatea de blocaj” nu se putea constitui dacă nu participau la ea cel puțin patru state membre, ceea ce făcea ca Germania împreună cu alte trei state mari să nu poată bloca¹ orice decizie;
- se menținea „clauza de tip Ioannina”: când exista un grup de state care nu puteau să realizeze o majoritate de blocaj, dar reprezentau trei sferturi de populație sau trei sferturi din statele care se opuneau adoptării unei decizii prin majoritate calificată, Consiliul iniția dezbaterile și încerca să ajungă la o soluție negociată.

Toate aceste situații erau valabile atunci când propunerea venea de la Comisie sau de la noul ministru de Externe, dar dacă nu venea de la aceștia, numărul statelor care trebuiau să ajungă la un acord trebuia să reprezinte 72% din total, iar ponderea populației trebuia să fie de 65%. Vorbim aici, de exemplu, despre justiție și afaceri interne (când propunerea venea de la statele membre), PESCE (când nu era vorba de inițiative ale ministrului de Externe), politică economică și monetară (când se decidea la Recomandarea BCE) sau despre situații precum retragerea unui stat, suspendarea drepturilor unui stat sau numirea demnitarilor europeni.

Sistemul aprobat de CIG era mai complicat decât cel propus de Convenție, dar mai transparent decât cel adoptat la Nisa și lăsa în continuare impresia că îi apăra pe „cei mici”. Conform lui Chopin, chiar îi apăra, deoarece, dacă la Nisa procentul posibil de coaliții minoritare era de doar 2%, cu Convenția se ajunsese la 22%, iar prin tratat, deși s-a redus, a rămas totuși la 12% (Chopin, 2004). De altfel, acesta a fost unul dintre reproșurile ulterioare ale Poloniei și ale altor state.

În concluzie, se poate spune că procesul decizional era mai complicat decât cel propus de Convenție: ca și până atunci, cetățeanul nu înțelegea mare lucru.

XIII.4.2. Majoritate calificată vs unanimitate. **„Frânele de urgență”**

Cea de-a treia temă importantă referitoare la funcționarea UE care s-a discutat la CIG a constituit-o, ca și la alte CIG, problema trecerii de la unanimitate la majoritatea calificată, ca formă de decizie în Consiliu. Era clar că unanimitatea devenea tot mai greu de obținut într-o UE cu 27 sau mai mulți membri, nu doar din cauza numărului, dar și din cauza eterogenității. Apărarea intereselor naționale prin dreptul de veto devenea tot mai mult o frână în acțiunea Uniunii.

În acest sens, CIG avea pe masă diverse propuneri, de la cele care solicitau deschiderea spre majoritatea calificată a unor sectoare aflate sub criteriul unanimității – Belgia, de exemplu, dorea extinderea majorității calificate pentru PESCE, politica fiscală și politica socială¹ – până la cele care doreau menținerea unanimității și a vetoului – Marea Britanie, în sectorul fiscal, social, PESCE; Franța, în cel cultural; Germania, pentru imigrație.

1. Deoarece puteau reuni 36% din populație, împiedicând formarea oricărei majorități demografice.
2. „Poziția guvernului belgian asupra Proiectului de Constituție al UE, Bruxelles”, 19.07.2003, <http://www.europa.eu.int/futurum>.

În final, s-a decis :

- menținerea unanimității în sectoare-cheie ;
- introducerea „pasarelelor” Convenției, ceea ce permitea o eventuală trecere, în viitor, de la unanimitate la majoritatea calificată, fără a mai fi necesară convocarea unei noi CIG.

Acolo unde se introducea majoritatea calificată apăreau și „frânele de urgență”, adică o procedură care permitea unui stat să nu aplice decizia luată prin majoritate calificată, în cazul în care aceasta era considerată în contradicție cu un interes național major, fără ca totuși respectivul stat să poată împiedica aplicarea acelei decizii de către celelalte state care o votaseră.

XIII.4.2.1. *Unanimitatea*

Un evident pas înapoi îl constituia menținerea unanimității în fiscalitatea indirectă și a agenților economici, singura excepție constituind-o *zona euro*, unde se puteau aplica, prin majoritate calificată, politicile fiscale comune, dacă prin aceasta nu se distorsiona piața internă. Față de propunerea Convenției, se extindea regula unanimității pentru deciziile legate de comercializarea serviciilor sociale, educative și sanitare. În ceea ce privește aprobarea perspectivelor financiare ale UE, se menține unanimitatea și după 2014.

Cu acest model politic (cel al unanimității), devenea evident că Uniunii îi va fi foarte greu să-și asigure resursele necesare realizării politicilor sale, mai ales că „Acordul Interinstituțional de Aprobare a Perspectivelor Financiare” se înlocuia cu o „Lege Europeană”, elaborată de Consiliu, ce are nevoie de aprobarea PE. Este adevărat că era introdusă și o „pasarelă”, potrivit căreia Consiliul European putea stabili, prin unanimitate, decderea perspectivelor financiare, la nivelul Consiliului, prin majoritate calificată.

XIII.4.2.2. *„Frânele de urgență”*

În alte sectoare, precum cooperarea judiciară în materie penală și securitatea socială a muncitorilor imigranți, majoritatea calificată era dublată de mecanismul „frânelor de urgență” care permitea unui stat, invocând lezarea gravă a interesului național, să solicite o dezbateră suplimentară în Consiliul European. Acesta avea patru luni pentru a returna Consiliului proiectul sau pentru a solicita Comisiei un nou proiect. Până atunci, proiectul era paralizat. Dacă în 12 luni nu se lua nici o decizie, grupul de state care dorea aplicarea sa – cu condiția de a reprezenta două treimi din membrii UE – avea dreptul să înceapă o „Cooperare întărită” pe respectiva temă, dar nu înainte de a-și notifica decizia PE, Consiliului și Comisiei.

XIII.4.3. *Depășirea vechilor limite decizionale. Flexibilizarea acestora prin instrumentul „revizuirii simplificate”*

Unele critici aduse proiectului de tratat al Convenției se refereau la rigiditatea și dificultatea revizuirii sale.

În acest sens, CIG prevedea posibilitatea unei „revizuii simplificate” care, chiar dacă nu elimina nici unanimitatea, nici ratificarea, era mai mult federală decât interguvernamentală.

Această prevedere, împreună cu „pasarelele” și „flexibilizarea Cooperării întărite”, avea meritul de a menține caracterul dinamic al procesului, permițând Uniunii adaptarea la schimbările din jur, iar statelor membre care se „simțeau pregătite” să acceadă la o integrare mai rapidă și mai profundă.

Astfel, în pofida opoziției britanice, CIG a adoptat decizia de unificare a celor două „pasarele” introduse de Convenție și mutarea lor în partea a IV-a a tratatului, sub denumirea de „Proceduri de revizuire simplificată”.

Cu acest mecanism, prin decizia unanimă a Consiliului European era posibilă:

- „translarea” unui sector, supus tradițional regulii unanimității, în zona majorității calificate;
- „translarea” unei proceduri legislative „speciale” în categoria unei proceduri legislative „ordinare”.

Era vorba despre o flexibilizare decizională, fără a mai fi necesară recurgerea la o revizuire formală a tratatelor.

Odată adoptată, decizia trebuia numai ratificată de către statele membre, nemaifiind necesară convocarea unei CIG sau a unei noi Convenții¹. O decizie astfel adoptată avea și limite, în urma adoptării ei nefiind posibilă creșterea puterilor UE.

S-a stabilit că respectivele „pasarele” trebuie să fie comunicate parlamentelor naționale; care au la dispoziție șase luni pentru a-și manifesta opoziția. Vetoul unui singur parlament național bloca procesul. „Pasarelele” trebuiau să obțină și aprobarea PE.

La inițiativa președinției italiene s-a și introdus un articol referitor la revizuirea simplificată a Titlului III al celei de-a III-a părți a tratatului, cel referitor la politicile interne. Acestea puteau fi revizuite prin decizie europeană, adoptată prin unanimitate de către Consiliul European, cu consultarea prealabilă a PE, Comisiei și, dacă era cazul, a BCE.

De asemenea, Convenția prevedea creșterea flexibilității și în privința Cooperărilor consolidate/întărite, iar CIG menținea această „pasarelă”. Astfel, statele participante la o Cooperare întărită puteau decide să substituie unanimitatea prin majoritate calificată sau procedurile legislative speciale prin cele ordinare, cu excepția situațiilor în care Cooperările întărite se refereau la domeniul militar sau la cel al apărării comune. Statele membre care participau la o Cooperare întărită trebuiau să anunțe dacă au sau nu de gând să apeleze la „pasarele”.

Se creea astfel situația de a revizui în formă simplificată tratatele, fără a mai fi necesară convocarea CIG, ceea ce constituia un progres important.

XIII.5. Alte modificări

Între temele pe care le vom aminti, unele contribuiau la consolidarea noului model politic de ansamblu – modelul social, autonomia EUROGRUP, procedura bugetară –, altele, dimpotrivă, reprezentau pași înapoi – preambulul sau lipsa de transparență a procedurilor Comisiei legate de Pactul de Stabilitate și Creștere Economică.

1. Există în actualele tratate proceduri asemănătoare, precum cele prevăzute la art. 17.1 TUE, referitor la crearea apărării comune, art. 42 TUE, care se reglementează „pasarela” Titlului VI TUE spre Titlul IV TCE, sau art. 22.2 TCE, referitor la crearea de noi drepturi pentru cetățenii europeni.

XIII.5.1. *Preambulul*

CIG a operat diferite modificări care făceau ca Tratatul să pară mai aproape de un tratat, decât de o Constituție. Astfel, a inclus tradiționala referire¹ la „subiecții naționali” care subscriu la respectivele tratate. Se renunța la citatul din Tucidide („Constituția noastră... se numește democrație pentru că puterea nu este în mâinile celor puțini, ci a majorității”²), la solicitarea celor ce îl interpretaseră ca pe o încălcare a principiului egalității tuturor statelor membre.

Nici ideile de *Dumnezeu* sau *creștinism* nu apăreau în tratat, chiar dacă au suscitât multe controverse.

XIII.5.2. *Model, valori, obiective*

Modelul social s-a definit cu mai multă precizie, introducându-se noi valori, prin art. I.2, completându-se art. I.3 și adăugându-se noi clauze orizontale care inspirau acțiunea Uniunii descrisă în partea a III-a. Astfel, art. I.2, care stabilea valorile UE, se completa explicitându-se drepturile fundamentale, „inclusiv cele ale persoanelor aparținând minorităților”. Apoi se adăuga egalitatea de gen, care, chiar dacă exista în partea a III-a, capăta o mai mare greutate, aceea de valoare comună, prin menționarea sa și în prima parte. La rândul său, la art. I.3 se completa definiția dezvoltării sustenabile, iar creșterii economice echilibrate i se adăuga stabilitatea prețurilor. În fine, partea a III-a începea cu enunțarea unor principii generale, precum coerența politicilor, egalitatea de gen, lupta împotriva discriminării, protecția consumatorilor și a mediului, iar CIG a mai adăugat „clauza socială” (art. III.2 bis), ceea ce însemna că toate politicile UE trebuiau să promoveze crearea de noi locuri de muncă, să garanteze o protecție socială adecvată, să lupte împotriva excluderii sociale și să promoveze un nivel înalt de educație, formare și sănătate publică. În fine, a mai fost adăugat și un articol referitor la bunăstarea animalelor (art. III.5 bis).

XIII.5.3. *Egalitatea statelor membre în raport cu UE*

La art. I.5 s-a adăugat paragraful „Uniunea va respecta egalitatea statelor membre în fața Constituției”, pentru a liniști statele mici care se temeau de dominarea celor mari.

Bineînțeles, articolul respectiv păstra respectarea identității statelor, a structurii lor politice, constituționale și a funcțiilor lor.

1. Prezentă în tratatele internaționale.

2. Convenția Europeană, „Proiectul Tratatului prin care se institue o Constituție pentru Europa”, Luxembourg, OPOCE, 2003.

XIII.5.4. *Carta Drepturilor Fundamentale*

Aceasta devine parte a tratatului, dar se completa, la cererea Marii Britanii și Irlandei, cu o „Declarație cu privire la Carta Drepturilor Fundamentale”, în care erau inserate explicațiile, redactate de către prezidiul Convenției, referitoare la de drepturile sociale.

Cele două state doreau astfel să evite ca cetățenii lor să poată reclama noi drepturi sociale.

XIII.5.5. *Pactul de Stabilitate și Creștere economică*

Propunerea Convenției referitoare la art. III.76.6 (procedura de deficit excesiv pentru statele din zona euro) slăbea poziția Comisiei, noua formulă permițând doar Recomandări ale Comisiei, care puteau fi anulate, prin majoritate calificată, de către Consiliu.

XIII.5.6. *EUROGRUP*

CIG a îmbunătățit formulările referitoare la autonomia EUROGRUP, doar Comisia și statele membre ale EUROGRUP putând aprecia îndeplinirea condițiilor care permiteau participarea la el.

La propunerea Comisiei și în termen de șase luni de la prezentarea solicitării, statele membre ale EUROGRUP admiteau, prin majoritate calificată, noi membri. Recomandarea se aproba în Consiliu, prin unanimitatea statelor membre ale UE.

XIII.5.7. *Procedura bugetară*

La propunerea președinției irlandeze a Consiliului și având susținerea PE, CIG a modificat procedura stabilită de Convenție în sensul că, dacă Comitetul de Conciliere nu obținea acordul asupra proiectului comun de buget, Comisia trebuia să prezinte un nou proiect de buget.

XIII.5.8. *Perfecționarea politicii externe*

Reforma CIG referitoare la PESC se poate califica drept pozitivă pe ansamblu, chiar dacă se pot invoca unele limite. Între aspectele pozitive se număra o mai bună definire a funcției ministrului de Externe și a Serviciului European de Acțiune Externă; între cele negative, menținerea unanimității ca regulă generală pentru PESC și PESA.

XIII.5.8.1. *Înființarea funcției de „ministru” european al Afacerilor Externe*

Intrarea în vigoare a articolului referitor la crearea funcției de ministru european de Afaceri Externe urma a se realiza imediat ce intra în vigoare tratatul, ceea ce era o dovadă a entuziasmului cu care a fost primită ideea. S-au făcut unele precizări, precum aceea că ministrul de Externe, care era și vicepreședinte al Comisiei, trebuia să părăsească

Comisia în cazul unei moțiuni de cenzură a PE, rămânând însă cu funcția pe care o avea în Consiliu, cea de secretar general. La rândul său, Președintele Comisiei putea demite ministrul de Externe, însă doar dacă avea aprobarea Consiliului European. La numirea ministrului de Externe, Consiliul European trebuia să aibă în vedere echilibrele geografice și demografice, coroborând respectiva numire cu cea a Președintelui permanent al Consiliului European.

XIII.5.8.2. *Serviciul European de Acțiune Externă*

CIG adăuga prevederii Convenției referitoare la crearea Serviciului European de Acțiune Externă faptul că acesta se compunea din personalul competent al Comisiei, Consiliului și al serviciilor diplomatice naționale ale statelor membre și că din personalul său erau aleși membrii delegațiilor Uniunii în statele terțe. Era astfel asigurat „embrionul diplomației comune europene”.

Organizarea și funcționarea erau stabilite prin decizia Consiliului, la propunerea ministrului Afacerilor Externe, după consultarea prealabilă a PE și aprobarea Comisiei.

Odată semnat tratatul, „Mister PESC”, Comisia și statele membre trebuiau să înceapă activitatea de pregătire a respectivului serviciu.

Din păcate, propunerea Președinției italiene a Consiliului UE, conform căreia Consiliul trebuia să decidă, ca normă generală, prin majoritate calificată ori de câte ori propunerea venea din partea ministrului de Externe, nu a trecut de votul guvernului britanic, care nu a dorit să se renunțe la unanimitate.

Se menținea în schimb formularea Convenției de a se vota prin majoritate calificată Acțiuni sau Poziții ale Uniunii bazate pe o propunere a ministrului de Externe, ca răspuns la o cerere concretă a Consiliului European sau a unei inițiative proprii a ministrului.

XIII.5.9. *Apariția formală a Politicii de apărare*

S-au înregistrat progrese în sectorul apărării, manifestându-se astfel voința politică de a se trece la o nouă etapă, calitativ diferită.

Uniunea Europeană dorea să dispună de o capacitate proprie de apărare, așa cum se hotărâse la Napoli (25.XI.2003), învingându-se astfel reticențele Marii Britanii și eliminând apărarea din temele *red lines*¹.

După o negociere dificilă între Marea Britanie, pe de o parte, și Franța alături de Germania, pe de alta, Marea Britanie a fost de acord să accepte „Cooperarea structurată permanentă” în acest sector, dar a cerut ca tratatul să facă referiri la rolul NATO în apărarea europeană și la necesitatea întăririi acesteia².

Existau trei teme principale de acord:

- clauza „apărării reciproce”;
- Cooperarea structurată permanentă;
- Agenția Europeană de Armament.

1. Conferința Reprezentaților Guvernelor Statelor Membre, „Propunere pentru Președinție”, CIG 52/2003, ADD 1, 25.11.2003, <http://www.ue.eu.int>.

2. În acest fel, Marea Britanie „nu se îndepărta” de Europa și, în același timp, juca rolul „asociatului fidel” față de SUA.

XIII.5.9.1. *Clauza „apărării reciproce”*

În scopul apărării reciproce, articolul I.40.7 al Convenției crea o cooperare mai strânsă între statele membre care își doreau acest lucru¹.

Conform articolului Convenției și având în vedere caracterul apărării europene, statele membre trebuiau să-și pună reciproc la dispoziție atât instrumentele civile, cât și pe cele militare, în vederea îndeplinirii acestui scop. Convenția cerea CIG să elaboreze o listă a țărilor care doreau să-și asume o asemenea responsabilitate, listă deschisă și celor care ar fi dorit mai târziu să adere la ea.

CIG a eliminat caracterul voluntar al acestei dispoziții, dar a și adăugat că art. I.40.7 nu prejudicia caracterul specific al politicii de securitate și apărare a unor state membre (cele neutre) și că această politică va fi compatibilă cu NATO, care continua să reprezinte baza apărării colective europene.

Astfel, se trecea de la cooperarea tot mai strânsă a statelor care doreau acest lucru la consacrarea principiului apărării reciproce în sânul UE, putându-se vorbi, de aici înainte, de „germenii” unei adevărate alianțe militare a UE.

XIII.5.9.2. *„Cooperarea structurată permanentă”, formă a Cooperării consolidate*

Această cooperare era definită în art. I.40.6, care stipula că ea este deschisă pentru statele care îndeplinesc criteriile de capacități militare și care au subscris între ele angajamente în acest sens.

Articolul III.213 descria procedura necesară punerii în mișcare a respectivei Cooperări structurate permanente între cei care respectau criteriul descris în protocol.

Prin urmare, Cooperarea structurată era voluntară (Diedrichs, Jopp, 2003).

XIII.5.9.3. *Agenția Europeană de Armament, Cercetare și Capacități Militare*

Încă de la Salonic (iunie 2003), statele membre au început să se ocupe de crearea respectivei Agenții Europene de Armament, Cercetare și Capacități Militare, în baza art. I.40.3 al Proiectului de Tratat elaborat de Convenție.

Agenția urma să întărească dimensiunea industrială a apărării comune europene.

CIG a aprobat textul Convenției, dar a introdus principiul participării voluntare a statelor membre.

XIII.5.9.4. *Modelul european de apărare*

Modelul de apărare promovat de Convenție poate fi considerat ca fiind unul de „geometrie variabilă”, iar cel al CIG, de „două viteze”, ambele însemnând un mare progres într-o temă considerată, până nu demult, tabu. De acum înainte, se putea vorbi, cu limitele precizate anterior despre asumarea de către statele membre a unei adevărate politici comune de apărare.

1. Era vorba de o adaptare a art. V al Tratatului UEO (echivalentul art. 5 al Tratatului Alianței Nord-Atlantice).

XIII.6. Ratificarea tratatului

Societatea civilă împreună cu Parlamentul European erau cele care reușiseră să impună statelor membre Convenția, înțeleasă drept cadru democratic deschis și participativ al reformei UE.

Aceeași societate civilă solicita democratizarea definitivă a UE prin organizarea unui referendum la scară continentală în vederea ratificării Constituției europene. Doar o aprobare directă a Constituției de către cetățenii europeni, se spunea, ar asigura acesteia deplina legitimitate politică (Filibeck, 2003).

Trebuie spus că supunerea tratatului la un referendum la scară europeană ar fi însemnat organizarea unui număr impresionant de asemenea activități, adică o democratizare fără precedent a Europei¹.

Consultarea directă a cetățeniei europene ar fi conferit, desigur, o și mai mare legitimitate deciziilor europene, o „democratizare a democrației”, motiv pentru care sprijinul popular explicit al cetățenilor ar fi fost important. Imediat ce s-a lansat această propunere, state precum Franța, Danemarca, Irlanda au fost de acord cu organizarea referendumului, iar data propusă a fost cea a alegerilor pentru PE.

Juridic vorbind, organizarea unui asemenea referendum la scară europeană era posibilă doar dacă el se realiza la nivelul fiecărui stat membru, pentru că nu exista o lege electorală europeană care să-l facă posibil altfel. Prin urmare, se puteau organiza o serie de referendumuri în statele membre, care asigurau, legitimându-l, un fel de ratificare politică a tratatului, dar aceasta nu elimina necesitatea ratificării sale juridice, aceeași dintotdeauna, adică potrivit ordinii constituționale a fiecărui stat membru (referendum de ratificare a tratatului sau ratificare directă în parlament). Până la urmă, tratatul nefiind încheiat la timp, nu a mai fost posibilă ratificarea la nivel european odată cu alegerile pentru PE, dar ideea era valoroasă și rămâne valabilă (Sidjanski, 2003).

În plus, ratificarea tratatului la nivel european ar fi însemnat că aveam de-a face explicit cu Constituția unei Europe federale, ceea ce, desigur, nu era cazul.

După semnarea sa la Roma la 29 octombrie 2004, așa cum a fost stabilit, urma ratificarea de către cele 25 de state membre, dintre acestea 18 ratificând tratatul, iar două respingându-l (Franța și Olanda)².

În art. IV.8, CIG stabilea că tratatul va intra în vigoare la 1 noiembrie 2006, dacă până atunci se vor fi depus toate instrumentele de ratificare, sau, în caz contrar, în prima zi a următoarei luni celei în care s-a depus ultimul instrument de ratificare.

Existau state membre care doreau să organizeze referendumuri – între ele fiind Republica Cehă, Belgia, Danemarca, Franța (l-a organizat), Irlanda, Italia, Spania (l-a

1. În afara celui de ratificare a Constituției, de-a lungul anului 2003 fuseseră organizate alte nouă referendumuri în noile state membre UE. Asta putea însemna $25 + 9 = 34$, adică mult mai multe decât în toată istoria de aproape 50 de ani a UE. Astfel, dacă 2003 fusese anul referendumurilor pentru extindere, 2004 ar fi putut fi cel al referendumurilor pentru aprofundare.
2. Pentru a nu „risca” ratificarea tratatului, s-a decis revizuirea sa, astfel încât să poată fi ratificat de toate statele membre. S-a ajuns astfel la un nou paradox, revizuiindu-se un tratat care nu fusese adoptat și s-a depășit astfel vechiul paradox de la Nisa, când se începuse reforma Tratatului, deși CIG de reformă a Tratatului de la Amsterdam era încă în curs de desfășurare.

organizat), Olanda (l-a organizat), Portugalia, Marea Britanie –, altele care nu excludeau varianta referendumului – Polonia, Luxembourg (l-a organizat) –, restul decidând ratificarea tratatului în parlament.

Teoretic, dacă ne luăm după sondajele de opinie care indicau că 77% dintre cetățenii UE erau în favoarea Constituției, 8% nu puteau răspunde și doar 15% erau împotriva ei, tratatul trebuia ratificat¹. Dată fiind însă experiența avută cu Tratatul de la Maastricht și Nisa, ne aflăm în fața posibilității ca un mic număr de cetățeni europeni să împiedice intrarea în vigoare a tratatului prin neratificarea sa. Această ipoteză era de luat în seamă, mai ales dacă analizăm rezultatul alegerilor pentru PE, unde partidele eurosceptice obținuseră locuri în Parlamentul European, unele precum United Kingdom Independence Party (UKIP) sau Mouvement pour la France² ocupând locuri fruntașe pe platforme politice care exprimau explicit opoziția față de Constituție sau solicitau chiar ieșirea din UE. Desigur, situația cea mai delicată se anticipa a fi în Marea Britanie, unde referendumul părea mai degrabă să se refere la rămânerea sau nu a Marii Britanii în UE decât la aprobarea sau nu a Constituției, și aceasta cu atât mai mult cu cât la alegerile pentru PE au câștigat conservatorii și UKIP.

O situație specială o aveau Franța și Olanda – membre fondatoare ale UE – care au constituit surprizele anului 2005 prin neratificarea Tratatului Constituțional. O analiză atentă releva că, în ceea ce privește Franța, asistam la o nemulțumire internă generalizată față de președintele Chirac și guvernele sale, nemulțumire extrapolată asupra Uniunii, dar și la o nemulțumire specială față de o Uniune în care unii membri păreau a fi „prea apropiați de SUA”, atât de apropiați încât, în ochii francezilor, nu mai erau percepuți ca „europeni”. În plus, tratatul a fost considerat excesiv de „liberal”, teama cea mai mare – exploatată demagogic de adversarii tratatului, dar și ai lui Chirac și ai dreptei, deopotrivă – fiind manifestată vizavi de afluența forței de muncă ieftine și calificate din Est („instalatorul polonez”), pe care tratatul ar fi permis-o. În cazul Olandei, paradoxal, tratatul a fost considerat prea „puțin liberal”, iar teama cea mare venea dinspre pericolul imigrației excesive, mai ales a celei ilegale³.

Cu toate acestea, cele două state nu puteau împiedica evoluția UE, mai ales că tratatul conținea idei dragi Franței (creșterea rolului Europei în lume, menținerea economiei sociale de piață etc.) și Olandei (întărirea sistemului de securitate europeană etc.), însă „ratarea” referendumurilor întârzia, desigur, intrarea sa în vigoare, indiferent de forma pe care ar fi avut-o.

Situația era complicată în continuare, chiar dacă rezultatul pozitiv al referendumului din Luxembourg mai „alungase norii” de pe cerul Europei, deoarece întârzierea ratificării a dus la suprapunerea acesteia cu dezbaterile referitoare la Perspectivele Financiare 2007-2014, ceea ce a îngreunat și mai mult această întreprindere⁴.

1. European Commission, „Flash Eurobarometer on the Future European Constitution”, *Flash Eurobarometer*, nr. 159, Bruxelles, 2004, <http://www.europa.eu.int/>.
2. Având în vedere cele de mai sus, eșecul referendumului din Franța nu este întâmplător.
3. Adevărul este că, în UE, imigrația se asociază tot mai mult securității interne (vezi cazul Italiei), iar de aici până la terorism nu mai este mult drum de parcurs. Or, în toate sondajele de opinie din ultimii ani se observă că securitatea individuală și colectivă constituie teme favorite ale europenilor.
4. Ce puțin pentru moment, problema perspectivelor financiare 2007-2014 a fost depășită.

Și totuși, ce se întâmpla în cazul în care nu toate statele membre ratificau tratatul?

Tratatul Constituțional nu renunța la soluția clasică a dreptului comunitar, ratificarea sa de către toate statele membre. Dar în art. IV.7 se spunea că, dacă la doi ani de la semnare patru cincimi din statele membre îl vor fi ratificat, Consiliul European va analiza problema celor care nu o făcuseră încă. Înțelesul care se dădea acestui articol era acela că cei care nu ratifică nu pot împiedica aplicarea tratatului, chiar dacă aceasta se va face într-o formă de Cooperare întărită (Sidjanski, 2003) sau de „nouă construcție politică” sau de „avangardă” sau de „grup-pionier”.

La rândul său, Lamoureux relansa ideea de „ariergardă a UE” și se întreba dacă nu cumva ea ar trebui creată, acordând celor ce nu vor putea ratifica posibilitatea de a rămâne totuși în sfera Uniunii. Acestora ar trebui să li se ofere șansa unor noi forme de cooperare sau a unor relații bazate pe actualele Tratatate (Lamourent, 2004).

Ratificarea Constituției nu era ușoară și din cauza explicitării proiectului politic al UE, ceea ce nu convenea tuturor, mai ales celor care se amăgeau cu existența unui proiect pur economic, dar voința politică existentă de-a lungul Convenției și chiar a CIG, dublată de sondajele de opinie realizate, ne permit totuși să privim cu optimism viitorul.

Vorbind despre voința politică, putem să amintim aici și faptul – fără precedent – că există prevederi ale tratatului care se aplică deja, chiar înaintea intrării sale în vigoare sau chiar dacă nu va mai intra în vigoare. Putem aminti în acest sens:

- comunicările Comisiei asupra noii vecinătăți a UE – care se bazează pe textul art. I.56;
- Decizia Consiliului European de la Salonic, din iunie 2003, cu privire la crearea Agenției Europene de Armament;
- „punerea în pagină” a clauzei de solidaritate între statele membre în caz de atac terorist, prin decizia Consiliului European (fără a mai aștepta ratificarea tratatului);
- instituirea Serviciului de Acțiune Externă, imediat după semnarea tratatului;
- începerea consultărilor EUROGRUP în vederea desemnării lui „Mister Euro”.

Existau însă și prevederi ale Tratatului care trebuiau să intre în vigoare mai târziu.

Astfel:

- în ceea ce privește instituțiile, era prevăzută pentru 1 noiembrie 2009 definitivarea numărului de locuri în PE pentru statele membre, definirea majorității calificate în Consiliu și a „clauzei de tip Ioannina”;
- reducerea numărului de comisari era prevăzută pentru 1 noiembrie 2014.

În fine, ratificarea depindea și de reformele constituționale pe care unele state trebuiau și/sau erau dispuse să le facă.

Capitolul XIV

Tratatul de la Lisabona (2007)

XIV.1. Dilema decizională :

ponderare regresivă vs dublă majoritate

XIV.1.1. *Miza jocului : redistribuirea puterii*

Sistemul de vot din Consiliul UE a fost supus unei constante negocieri în ultimii 15 ani, din cauza extinderilor succesive, dar și a propriilor evoluții ale CE, totul culminând cu negocierea Tratatului de la Nisa, respectiv a celui Constituțional. După cum știm, acesta din urmă a înlocuit „tradiționala” triplă majoritate, inaugurată la Nisa (număr de state, număr de voturi în Consiliu, ponderea popoarelor), cu dubla majoritate, formată din 55% state și 65% populație. O primă observație este aceea că, deși complicată și oarecum netransparentă, tripla majoritate de la Nisa nu reprezenta un capriciu, ci o majoritate care avea în vedere cei doi subiecți ai UE, statele și popoarele, dar și o a treia, cea a voturilor statelor în Consiliu. O a doua observație se referă la faptul că, la rândul său, sistemul propus de Tratatul Constituțional, soluționând o problemă, ridică alte două :

- rezolvând, prin simplificare, chestiunea transparenței, acorda popoarelor o pondere prea mare, ceea ce asigură – zicea Polonia, de exemplu – puteri exagerate statelor mari ;
- modifica astfel echilibrul de putere, un adevărat tabu al reformelor.

Să nu uităm totuși câteva lucruri importante :

- dezbaterile și reforma trebuie înțelese din perspectiva echilibrului puterilor în UE între state mari și mici, între statele de Nord și de Sud, de Vest și de Est etc. ;
- la începuturile sale, UE avea șase state, dintre care trei mari (Germania, Franța, Italia) și trei mici (Belgia, Olanda, Luxembourg), voturile fiind astfel împărțite încât să existe un echilibru între cele două grupuri ; acest aspect a revenit de fiecare dată în discuțiile legate de reforma tratatelor ;
- în fine, pe măsura extinderii, numărul statelor mari care au aderat a fost sensibil inferior¹ numărului celor mici și mijlocii².

Acesta este contextul în care trebuie judecată reforma instituțională și decizională pe ansamblul său și cea a Consiliului, înțeleasă ca punct central al acesteia³.

1. Marea Britanie, la care putem adăuga – deși cu câte 20.000.000 mai puțin – Spania și Polonia.
2. Practic aici avem 18 state, România cu 20.000.000 fiind oarecum între cele mari, de 60-80 milioane alături de cele două de 40 milioane, și cele mijlocii și mici.
3. Așa cum am mai spus, au existat reforme ale tratatelor – Nisa, de pildă – în care statele mari au condiționat renunțarea la un comisar sau la un număr de europarlamentari de rezolvarea satisfăcătoare a ponderii votului în Consiliu, ceea ce demonstrează importanța sa.

De la crearea în 1957 a CEE, deciziile prin majoritate calificată s-au bazat pe sistemul ponderării voturilor, mai precis pe o ponderare regresivă, de la statele mari spre cele mici. S-a ajuns astfel la o suprareprezentare a statelor mici și mijlocii și la o infrareprezentare a celor mari și foarte mari. Această problemă a fost dezbătută pe larg de fiecare dată când a avut loc o extindere sau o reformă de tratate, iar la Nisa, în fața perspectivei extinderii cu 12 state, prin adoptarea sistemului „triplei majorități” – state, voturi și popoare – care garanta tuturor subiecților angrenați puterea de decizie, părea că se semnează un armistițiu.

Însă în nici una dintre aceste ocazii nu s-a discutat principiul în sine, adică „proporționalitatea regresivă”.

Trebuie să facem următoarele precizări :

- când vorbim despre număr de voturi și/sau sistem de vot în Consiliu, vorbim de fiecare dată despre același lucru, echilibrul de putere dintre diferitele state membre ;
- de aceea, motivul „gâlcevei” îl constituie faptul că unele state, simțindu-și influența în scădere, încearcă să corijeze respectivul „derapaj” și solicită reforma invocând varii motive, dintre care cel mai adesea este cel referitor la „legitimitatea votului”.

În general, statele mari și foarte mari sunt cele care simt că li se diminuează influența și, până la un punct, au dreptate : Franța, de pildă, în CE-6 avea o cotă de voturi de 25 %, iar acum, în UE-27, cota sa a scăzut la 8,4 %.

Statele mari acuză pierderea puterii în favoarea statelor mici și foarte mici, din cauza numărului mare al acestora ; de aceea, se consideră infrareprezentate, apreciind că statele mici sunt suprareprezentate. Statele mari au criticat sistemul existent, ba pentru motivele deja analizate, ba pentru că ar fi dificil de aplicat și netransparent, ba pentru că ar paraliza luarea deciziilor, date fiind limitele stabilite pentru adoptarea acestora (Baldwin, 2001).

Există și păreri contrarii (Moberg, de pildă) conform cărora și cota de vot a unor state mici s-a diminuat, suprareprezentarea statelor mici pe ansamblu s-a redus și ea, iar proporțiile între un stat mare și unul mic nu au variat foarte mult (Moberg, 2002).

În ceea ce o privea, Germania – care nu a încetat niciodată de-a lungul acestor ani să atragă atenția asupra „problemei de rezolvat” – considera că, după reunificare, creșterea populației sale trebuia mai bine reflectată în ponderea votului său. Dimpotrivă, Franța ar fi dorit menținerea parităților stabilite în 1957, Olanda era „supărată” pe Belgia etc. În final, s-a ajuns la un „armistițiu” care s-a văzut repede suspendat, dacă ne gândim că nici nu se încheiase CIG 2000 (nu era încă semnat Tratatul de la Nisa) și Joschka Fischer, ministrul de Externe german de la acea dată, propunea un nou tratat și, firească, un nou model decizional care să-l corijeze pe cel pe care tocmai îl negociaseră. Așa s-a ajuns la Convenția pentru Viitorul Europei și la Tratatul Constituțional, ale căror reforme le-am analizat deja. Așa cum vom vedea pe parcurs, discuțiile s-au purtat mult în jurul procesului decizional, adică al distribuției puterilor și mai puțin în jurul altor reforme, ceea ce face ca, în ultimă instanță, să avem un Tratat de la Lisabona (2007) foarte asemănător cu cel Constituțional semnat la Roma (2005).

Analizarea sistemului de vot propus de Tratatul Constituțional, comparativ cu cel stipulat în Tratatul de la Nisa, ne ajută să înțelegem că :

- eventuala trecere de la tripla majoritate la dubla majoritate va schimba echilibrul de putere ;

- această schimbare ar putea favoriza statele mari ;
- în plus, apariția Președintelui permanent al Consiliului și a ministrului european de Externe – care vor avea și ei cota lor de putere – vor influența, la rândul lor, distribuția/echilibrul puterii în UE.

Vorbindu-se despre echilibrul de putere în UE, cota de vot, state mari și mici, supra- și infrareprezentare, se vorbește inevitabil despre state, cetățeni, legitimitate democratică.

În privința primelor, avem opinii care pornesc de la a considera UE o uniune de state – și doresc atribuirea unui vot pentru fiecare stat, ca în orice organizație internațională interguvernamentală clasică – și merg până la a recunoște o anumită specificitate a UE, în general, și Consiliului, în special, acceptând existența unor reguli speciale pentru o organizație specială. Consiliul este compus din reprezentanții statelor membre cu rang de ministru și angajează răspunderea statelor. Dar Consiliul nu este, de pildă, Administrația SUA, unde vorbim de un guvern federal, Consiliul UE având multe deosebiri care vin din însăși natura UE. De pildă, UE este formată și din popoarele statelor membre, ceea ce înseamnă că votul statelor ar trebui să reprezinte și ponderea lor demografică. O asemenea formulă ar satisface exigența dublei majorități (Emmanouilidis, Fischer, 2003). Mergând mai departe, ajungem la puterea de vot¹ și constatăm că, în linii generale, studiile realizate au plecat de la teoria lui Penrose, conform căreia fiecare votant ar trebui să aibă aceeași posibilitate de a decide indirect poziția guvernului. În această logică, este posibil ca guvernele care reprezintă popoare mici să fie mai reprezentative decât cele care reprezintă popoare mari. De aceea, pare mai democratic ca ponderea să fie proporțională cu numărul de persoane reprezentate de un guvern, adică rădăcina pătrată a numărului de votanți (Penrose, 1946, 1952). Această idee, care pare corectă la prima vedere, trebuie analizată : trebuie să se demonstreze, de pildă, că guvernul german este mai puțin reprezentativ decât cel român. Indiferent la ce sistem ne vom raporta, observăm că dezbaterea noastră va avea drept constantă răspunsul la următoarea întrebare : „Trebuie să ținem cont doar de state sau și de populație ?”.

Iar dacă trebuie să ținem cont și de populație, vom încerca să răspundem la altă întrebare : „Sistemul regresiv de la Nisa mai este el adecvat noii UE-27 sau trebuie să ne axăm pe cel propus de Tratatul Constituțional ?”.

XIV.1.2. Majoritate calificată + minoritate de blocaj = consens ?

Procesul de luare a deciziilor în Consiliu a fost analizat, între alții, de Wallace care consideră că, în realitate, decizia se ia prin consens chiar și atunci când, formal, se ia prin majoritate calificată. De ce consens „de fapt”, deși majoritate calificată „de drept” ? Pentru că statele „reticente”, minoritare știu că celelalte au posibilitatea de a obține votul prin formarea unei majorități.

Altfel spus, majoritatea calificată are un efect disuasiv asupra celor mai „îndărătnici” și își are rațiunea în aserțiunea că, pe termen mediu și lung, interesul comun, reprezentat de majoritatea calificată, avantajează pe fiecare în parte (Wallace, Hayes-Renshaw, 2006).

1. O analiză deosebită despre regula majorității, mecanismele de vot, puterea de vot, competiția politică etc. a fost realizată de către Adrian Miroiu în Miroiu, 2005-2007.

Toate acestea deoarece statele membre sunt obligate, urmărindu-și interesul național, să nu facă abstracție de cel comun, dacă doresc să rămână înăuntrul „curentului dominant” și să nu se izoleze¹. În plus, să nu uităm principiul loialității statelor față de Uniune și obiectivele ei, conform căruia statele membre trebuie să acționeze în vederea îndeplinirii acestora. Or, se presupune că obiectivele reprezintă tocmai interesul comun.

Având în vedere cele două considerente anterioare, putem conchide că votul constituie o formă de a crea consens, având în vedere că nu există nici un grup omogen de state care să dețină majoritatea permanentă și că tocmai acest fapt asigură funcționarea sistemului. Când spunem „nici un grup omogen” ne referim la state mari, state mici, state din Nord, state din Sud, state vechi, state noi etc., observând că de fiecare dată este nevoie de alianțe între statele diferitelor grupuri și, mai mult decât atât, uneori același stat poate să apară în alianțe diferite. Și încă ceva: în general, vorbim despre majoritatea calificată, uitând că minoritatea de blocaj este cel puțin la fel de importantă.

Unii autori susțin chiar că este mai ușor să influențezi prin minoritatea de blocaj, decât prin majoritatea calificată, iar alții că, la Nisa, majoritatea calificată a fost definită („Declarația 21”) prin minoritatea de blocaj (Hosli, Machover, 2004).

Minoritatea de blocaj are însă o mare valoare și prin aceea că, de fapt, ea nu blochează procesul, ci accelerează găsirea mult doritei majorități calificate. Existența unei minorități de blocaj îndeamnă la găsirea unei soluții, iar statele care o formează așteaptă și primesc, de obicei, oferte de ieșire din blocaj de la celelalte state. În momentul în care, ca urmare a ofertelor acceptate, se constată că, de fapt, nu mai există minoritatea de blocaj, că statele se regroupează pentru a forma noua majoritate calificată, iar Președinția Consiliului apreciază dacă aceasta există sau nu. Dacă nu mai există state care să se opună, se poate lua decizia. De regulă, un stat continuă totuși să se opună mai degrabă atunci când dorește să transmită un mesaj către propriii cetățeni, și nu către UE, în rest ajungându-se, prin negocieri, la compromisuri care permit „drumul înainte” (Mattila, 2004). Chiar și așa, se întâmplă rareori ca, până la urmă, să nu se ia o decizie. Altfel spus, ponderea statelor sau limitele stabilite ca număr de voturi sau ca proporție de populații nu stabilesc dacă se ia sau nu o decizie, ci când se ia și, uneori, ce decizie se ia.

Așa cum spuneam, statele mari nu se aliază mereu cu cele mari și nici statele mici cu cele mici; de pildă, statele contribuatoare nete sunt mari și mici, deopotrivă², în timp ce beneficiarele nete sunt și ele state mari și mici³. Cele mari se aliază doar dacă se simt în pericol și întrevăd un avantaj în a se alia, dar situațiile acestea sunt destul de rare⁴. Paradoxal însă, uneori o fac nu pentru că ar fi de acord, ci tocmai și mai ales pentru că sunt în dezacord, fiecare dorind să provoace „degajarea” soluției sale.

Într-un asemenea caz, este mai greu pentru celelalte să modifice agenda UE; de exemplu, în 2004-2005, statele mari au înghețat Tratatul Constituțional în scopul rezolvării perspectivelor financiare 2007-2013, deși pe tema bugetului erau în dezacord cu PE, dar între ele⁵.

1. Este și acesta un mare talent: să-ți aperi interesul național, fără a fi perceput ca „egoist” și a te izola.
2. De exemplu, Germania, dar și Luxembourg.
3. De exemplu, Spania, dar și Letonia.
4. Una dintre aceste situații a fost și stabilirea Agendei UE, de exemplu.
5. Vezi, de pildă, Marea Britanie și Franța.

XIV.1.3. *Puterea votului – capacitatea de a influența dezvoltarea Uniunii*

Ceea ce interesează UE nu este puterea de vot în sine, ci capacitatea statelor mari și mici de a se afla în „echipa câștigătoare”, de a se situa acolo unde se înclină favorabil balanța. Altfel spus, ne interesează rezultatul procesului decizional, nu procesul în sine. De aceea, când se analizează sistemul de vot și reforma acestuia, statele au în vedere forma în care noul sistem le va afecta, pe ele însele sau pe presupușii aliați, deoarece în UE este deosebit de important să-ți identifice aliații care pot avea aceeași „mentalitate” (Elgstrom, 2001 ; Lerruel, 2006). Potențialitatea votului unui stat trebuie privită prin „ochii” respectivului stat, dar nu ca „valoare absolută”, ci prin prisma relației cu potențialii aliați.

În concluzie, observăm că puterea de vot în sine este relevantă pentru sisteme cu puțini actori care au interese omogene, dar pentru o UE cu mulți actori și având un complex dinamic de interese – același stat, având același număr de voturi și aceeași putere de vot, face alianțe cu diverse state, mari și mici – nu are o aceeași valoare, ceea ce ne îndepărtează de metodele statistice și ne apropie de interpretarea politică a fenomenului. Putem spune că problema, dacă există, nu se rezolvă doar prin metode matematice, aceste modele dându-ne doar informații despre posibilitățile existente. Unii autori afirmă că eficacitatea votului se diminuează pe măsură ce crește numărul de voturi necesar adoptării deciziilor sau procentul de populație necesar ; astfel, conform lui Hosli, începând cu 1981, posibilitatea de a se lua o decizie a scăzut de la 6 : 1 la 12 : 1 (Hosli, Machover, 2004). Alții (Laruelle, 2006) încearcă să identifice coalițiile în care nu există majorități de state, dar și unii și alții se lovesc de aceeași realitate, anume posibilitatea ca un stat să adopte poziții diferite, ceea ce face ca, de fiecare dată, coalițiile teoretice să fie egale ca număr, fără învinși și învingători *a priori*.

O altă observație care trebuie făcută este că procesul decizional nu este un joc de noroc, în care se iau pur și simplu decizii, ci un proces continuu de negocieri multiple și complexe, care au în vedere nu prezentul, precum jocul de noroc, ci mai ales viitorul. Un proces în care statele au în vedere interese multiple, mai vechi sau mai noi, pot negocia pe mai multe paliere simultan, pot pierde ceva și câștiga altceva, este un proces deosebit de complex. Mai mult decât atât, nu s-a putut constata o încetinire a luării deciziei în UE, adică o scădere a numărului de decizii adoptate la nivelul UE, deși :

- se votează mult mai mult și mai des ;
- a intervenit și PE în procesul decizional.

Chiar și atunci când apar contradicții mari, cum s-a întâmplat cu ocazia adoptării perspectivelor financiare 2007-2013, negocierile au durat doar două luni, ceea ce nu pare a fi un interval mare de timp, dacă avem în vedere că, pentru o perioadă de șapte ani, nu se vor mai negocia aceste aspecte.

XIV.1.4. De la tripla la dubla majoritate.

„Resuscitarea Compromisului de la Ioannina”

Conform Tratatului de la Nisa au fost introduse în „calculul puterii” atât membri existenți la acel moment, dar și statele care urmau să adere în perioada următoare; astfel, îi regăsim la un loc pe cei 15 (vechile state membre) plus 12 (statele care au aderat în 2004-2007). Declarația de la Laeken din 2001 a decis convocarea Convenției privind viitorul Europei, adevărata „Adunare constituantă”, care a elaborat un proiect de tratat, după care a urmat convocarea unei CIG în toamna lui 2003 și semnarea unui Tratat Constituțional în toamna lui 2004. Prin aceste documente se dorea, între altele, modificarea sistemului de vot de la Nisa, noul sistem bazându-se pe o dublă majoritate, de state și populație, în locul triplei majorități. În principiu, era vorba despre o majoritate de state care să reprezinte 65% din populație. Statele membre realizau următoarele „alianțe”:

- cele mari erau de acord cu sistemul prevăzut în tratat;
- Spania și Polonia se situau mai aproape de sistemul promovat la Nisa;
- cele mici doreau fie sistemul de la Nisa, fie noul sistem, dar voiau să existe un același procentaj în cazul ambelor criterii, state și populație.

Reamintim criteriile de la Nisa:

- majoritatea voturilor, coroborată cu progresivitatea regresivă, făcea astfel încât cele 255 de voturi¹ din 345² să ofere argumente celor care susțineau existența unui avantaj pentru statele mari, nivelul majorității calificate urcând în UE-27 la 73,91% din numărul voturilor exprimate;
- majoritatea statelor nu se modifica;
- majoritatea populației deschidea posibilitatea ca o decizie să aibă nevoie de 62% din populație pentru a fi adoptată.

Singurul factor cu adevărat important era însă majoritatea populației; de aceea, Germania cu cei peste 80 milioane de locuitori era avantajată, ea putând, teoretic, să realizeze ușor majoritățile de blocaj. Acest avantaj se relativiza însă, deoarece existau condiții care, în fapt, împiedicau un singur stat să constituie minoritățile de blocaj. În plus, statele nu se polarizează, cum am mai spus, în „mari” și „mici”, așa că este greu să ne imaginăm că toate statele mari s-ar putea afla în opoziție față de toate statele mici. Un alt aspect criticat era diferența mică de voturi între state, precum Germania, de pildă, care avea 29 de voturi, și Spania sau Polonia, care aveau 27 de voturi, deși doar jumătate din populația Germaniei. Cele două state „avantajate” reaminteau Germaniei că, din acest motiv, a fost „compensată” cu procentul de 62% din populație, ceea ce o avantaja în luarea deciziilor.

În ceea ce privește dubla majoritate:

- se renunța la numărul de voturi din Consiliu și la vechea dilemă și controversă între state supra- și infrareprezentate;
- rămăneau în vigoare două criterii: (1) majoritate de state³ (55% din statele membre) și (2) majoritatea populației⁴ (65%)⁵.

1. Minoritatea de blocaj era de 96 de voturi.

2. Numărul de voturi necesar majorității calificate din numărul total de voturi.

3. Așa cum prevedea Convenția.

4. 60%, conform Convenției.

5. Ca și la CIG/2004.

Ponderea statelor apare astfel direct proporțională cu numărul populației și doar faptul că cele mari și deosebit de populate nu reprezintă un grup omogen face ca ele să nu-și poată impune, ori de câte ori ar dori-o, voința¹. În ceea ce le privește, statele mici și mijlocii nu câștigă din acest aranjament. În plus, dacă propunerea vine de la Consiliu, procentul de 65 % devine 72 % și se adaugă obligativitatea ca o minoritate de blocaj să aibă cel puțin patru state.

Reapare în prim-plan „Compromisul de la Ioannina” ; adică, dacă se constată existența a trei sferturi dintr-o minoritate de blocaj (10 state sau 26,3 % din populație), atunci, deși nu este întrunită condiția formală a minorității de blocaj, statele sunt de acord să renegocieze până la găsirea unui acord. Se prevede prelungirea acestei norme până în 2014. Această teză poate fi interpretată ca atribuind statelor mici o anume compensație și forță de negocieri, dacă avem în vedere că permite diverse combinații, nu foarte greu de atins, fiind vorba totuși de numai 10 state din 27 și de numai 120 milioane de locuitori din 480 milioane.

XIV.1.5. Dubla majoritate rezolva „problema” statelor mari, dar „scotea din joc” statele mici

Tratatul de la Nisa se baza pe votul ponderat ; Tratatul Constituțional se sprijină pe votul bazat pe proporția statelor și a populației. Se elimină deci primul dintre cele trei criterii de la Nisa : votul ponderat regresiv. Conform unor studii efectuate de către Axel Moberg :

- statele mari câștigă, ponderea Germaniei dublându-se, dar și celelalte cresc între 40 % și 50 % (Moberg, 2007) ;
- ponderea celor mijlocii se reduce cu 60 %, iar a celor mici și mai mult ;
- la rândul lor, cele mici pierd și în raport cu cele mijlocii.

Statele mari obțin o întoarcere la situația existentă în UE-12. În privința minorității de blocaj, reamintim că Tratatul de la Nisa permitea ca patru state mari (Germania trebuia să fie între acestea) să poată bloca orice decizie. Dubla majoritate nu schimbă fundamental lucrurile, statele mari fiind avantajate. Conform aceluiași Moberg, statele mici pierd 25 % din posibilitățile pe care le aveau de a realiza minorități de blocaj. Scăderea limitelor necesare adoptării deciziilor duce la creșterea puterii celor mari, ca regulă generală. Se mai poate întâmpla ca unele state, care pierd din potențialul de blocaj pe care-l aveau, să devină jucători marginali, dar importanți în compunerea majorităților calificate. Este vorba despre Spania, Polonia și chiar România, care, deși au jumătate din populația celor mari, sau chiar mai puțin în cazul României, pot ajuta la formarea noilor majorități. Motivul ? Este, evident, preferabil să negociezi cu unul sau altul dintre cele trei, decât cu alte 10 sau 15 pentru a-ți asigura același număr de locuitori. În noua formulă, dacă există șase state care să asigure 62 % din populație, mai e nevoie de alte nouă care să asigure cele 15 voturi necesare, indiferent de populația lor.

Este cert că :

- Germania avea dreptate atunci când arăta că are 16,7 % din populația UE, adică tot atât cât alte 16 state împreună², și că acest fapt trebuie să se reflecte în puterea sa de decizie ;

1. Iar dacă am vorbi despre minoritatea de blocaj, aceasta s-ar putea realiza chiar mai ușor.

2. Cehia, Ungaria, Suedia, Austria, Bulgaria, Danemarca, Slovacia, Finlanda, Irlanda, Lituania, Letonia, Slovenia, Estonia, Cipru, Luxembourg, Malta.

- de asemenea, era evident că nici nu putea fi atribuită Germaniei o putere care să facă neatractivă prezența în UE a puzderiei de state mici, așa că trebuia găsită acea soluție care să satisfacă ambele părți.

Una dintre propuneri era aceea de a atribui statelor o parte constantă de voturi și una variabilă, suma celor două urmând a oferi informații despre puterea reală a fiecăruia. Un asemenea sistem ținea cont de principiul dublei majorități, a statelor și a populației, dar spre deosebire de dubla majoritate, numărul fix de voturi asigura o anume greutate statelor mici, iar echilibrul între statele mici și mari ar fi fost dat de proporția dintre numărul total de voturi fixe și cel al voturilor variabile/proporționale.

Putem conchide că :

- statele mari doreau să-și mențină cota de putere în UE ;
- Spania și Polonia doreau să nu piardă „prea mult” din ceea ce câștigaseră la Nisa ;
- existau două modele de dezvoltare, progresivitatea regresivă și dubla majoritate ;
- în oricare dintre formulele existente la acel moment, principalul stat avantajat era Germania ;
- oricum ar fi fost, în ansamblu, statele mari păreau să câștige ;
- trebuia găsită o formulă care să nu scoată în afara jocului statele mici, care deveneau astfel dezinteresate de procesul decizional și de UE în general.

XIV.2. Soluții la „impasul constituțional”.

Posibilitatea redactării și aprobării unui nou tratat

XIV.2.1. Căutarea ieșirii din „labirintul constituțional”

După doi ani de la referendumurile din Franța și Olanda (25 mai și 1 iunie 2005), UE traversa o perioadă de confuzie, ca să nu spunem criză.

În acest sens, „Declarația de la Berlin” din 25 martie 2007 a constituit prima ocazie de a vedea, la cel mai înalt nivel, cum stau lucrurile. Chiar dacă nu se făceau referiri explicite la Tratatul Constituțional, se vorbea despre faptul că liderii UE rămâneau uniți în angajamentul de a reforma bazele Uniunii până la alegerile pentru PE din 2009. Problema nu mai era „dacă” exista voința politică necesară acestui efort, ci cum se va realiza acesta :

- prin raportarea la Tratatul Constituțional ;
- prin raportarea la Tratatul de la Nisa.

Acceptarea celei de-a doua variante însemna însă renunțarea la ani de muncă (2000-2007), dar însemna și că :

- Tratatul Constituțional fusese aprobat și ratificat de 18 state ;
- Tratatul Constituțional avea la bază propunerea făcută de Convenția privind viitorul Europei, cea mai-democratică structură de reformă a tratatelor UE cunoscută în istoria sa, ignorarea rezultatelor acesteia însemnând ignorarea voinței direct exprimate a popoarelor europene.

Aceasta era dilema din primăvara lui 2007.

XIV.2.2. Opțiunea rațională: convocarea unei CIG având un mandat clar și adoptarea unui nou tratat care să poată fi ratificat până în iunie 2009

Această ipoteză de lucru avea în vedere obligativitatea de a organiza alegerile din iunie 2009 pentru PE pe baza unui nou tratat, ratificat între timp. În acest sens, era nevoie de adoptarea de către Consiliul European din iunie 2007 a unei decizii clare și a unui „scenariu”, de asemenea clar, pe care să lucreze noua CIG, ce trebuia convocată imediat. Nu mai era timp – iar statele membre nici nu mai doreau – pentru convocarea unei noi Convenții, așa că, într-un fel, se revenea la maniera netransparentă și deci nedemocratică de realizare a reformelor tratatelor: statele membre reunite în CIG. Era cu atât mai important să se păstreze tot sau aproape tot din Tratatul Constituțional, dacă se dorea ca acest nou tratat să aibă aceeași legitimitate democratică ca și cel Constituțional. Agenda nu era ușoară, dacă ne gândim că CIG ar fi trebuit convocat în septembrie, iar activitatea sa urma să se finalizeze până în noiembrie, astfel încât textul noului tratat să poată fi aprobat cu ocazia Consiliului European din decembrie 2007. Circula și ideea că nu ar fi fost rău ca acesta să fie supus atenției PE înainte de a fi aprobat, ceea ce i-ar fi conferit mai multă legitimitate. Dar, cum se știe, în Parlament nu există disciplina din Consiliu, altfel spus era posibil ca cei 785 de europarlamentari să dorească o dezbatere pe marginea sa, iar asta presupunea timp. Revenind la respectivul scenariu, noul tratat, semnat la jumătatea lui decembrie 2007, avea nevoie de circa șapte săptămâni pentru ca experții lingviști ai Consiliului să-i fi dat o formă definitivă în limbile comunitare, ceea ce ar fi prelungit termenul până în februarie 2008, când se dorea adoptarea sa finală într-un nou Consiliu European, extraordinar de data aceasta. În fine, ar rămâne ceva mai mult de un an – până în iunie 2009 – pentru ratificarea sa, în cele 27 de state, ceea ce nu va fi deloc ușor. Mai ales dacă vor persista încă rezerve în unul sau mai multe state, așa cum se poate presupune în privința Marii Britanii, Poloniei etc.

XIV.2.3. Variantele posibile ale noului tratat

XIV.2.3.1. Menținerea Tratatului Constituțional

Conservarea Tratatului Constituțional în forma ratificată de 18 state părea imposibilă politic. O asemenea variantă avea în vedere „formula excepțiilor”, utilizată în 1992 pentru Danemarca și în 2000 pentru Irlanda, cele două state neratificând în primul moment Tratatul de la Maastricht, respectiv Nisa. Ulterior – și aceasta se regăsește în Tratatul din 1992 și 2000 ca excepție, cu modificările acceptate în cazul lor de către celelalte state membre – ratificarea a „trecut”. Aceasta era formula avută în vedere în acest scenariu pentru Franța și Olanda, care nu ratificaseră Tratatul Constituțional. O asemenea formulă era de dorit, dar părea dificilă din mai multe motive:

- Olanda nu agrea ideea ca obiecțiile ei să fie tratate ca o excepție, ci dorea să convingă și să impună ideile sale întregii UE;
- în Franța se desfășurau alegerile prezidențiale și era greu de presupus că va lua decizii de o asemenea importanță înainte de instalarea noului președinte;

- celelalte state care nu ratificaseră încă tratatul nu agreau un aranjament special cu Franța și Olanda, dorind extrapolarea acestuia;
- în fine, cele care ratificaseră tratatul nu erau mulțumite de respectivul aranjament.

La fel de adevărat este că :

- trebuia să se țină cont de cele 18 state care ratificaseră Tratatul Constituțional;
- dar și de cele care, din motive diferite și uneori contrarii, nu o făcuseră, și aici nu trebuie să ne gândim doar la Franța și Olanda, ci și la Marea Britanie, Polonia, Cehia, care aveau câte ceva de reproșat și constituiau, fiecare, o necunoscută mai mare sau mai mică.

Exista un consens asupra ideii că ceva trebuia modificat, așa cum a arătat-o reuniunea „Amicilor Constituției” (convocată la Madrid, de către Spania și Luxembourg, în 26 ianuarie 2007), la sfârșitul căreia se constată că cele 18 state care ratificaseră tratatul¹ erau dispuse să accepte unele modificări ale Tratatului Constituțional, în scopul depășirii situației create, astfel încât cele două state care nu îl ratificaseră să o poată face, la fel ca și cele șapte care amânaseră ratificarea.

XIV.2.3.2. *Negocierea unui nou tratat bazat pe cel de la Nisa*

Această variantă era sprijinită de state precum Marea Britanie și Polonia care nu mai considerau necesar Tratatul Constituțional pe care-l acceptaseră și îl semnaseră la vremea respectivă, ci doreau o „întoarcere în timp”. O asemenea formulă ridica următoarele probleme :

- pune capăt unui efort de șapte ani desfășurat pentru adoptarea Tratatului Constituțional;
- anula modificarea manierei de a realiza reforma tratatelor, Convenția, care, chiar dacă avea ulterior nevoie formală de convocarea CIG, introducea elemente de participare directă a cetățenilor la procesul de reformă;
- ignora voința a 18 state ai căror cetățeni, unii chiar prin referendum, ratificaseră Tratatul Constituțional.

XIV.2.3.3. *Negocierea unui nou tratat bazat pe cel Constituțional*

Această opțiune părea cea mai probabilă, reunindu-le, într-un fel, pe celelalte două : dacă prima opțiune nu era de dorit de cei care respingeau Tratatul Constituțional, iar a doua de cei 18 care-l ratificaseră, rămânea o a treia opțiune care pornea de la textul Tratatului Constituțional, dar accepta unele modificări.

Soluția o oferea formularea de amendamente la Tratatul Constituțional, care să fie acceptate de cei care refuzaseră ratificarea sa, dar și de cei care îl ratificaseră deja. În cazul celor din urmă, sarcina pe care și-o asumau părea chiar mai grea, deoarece trebuiau să explice popoarelor lor „de ce” trebuie modificat din nou un tratat asupra căruia se pronunțaseră deja.

Și în acest sens, avem din nou obiective diferite între cele două grupuri de state :

- cele care ratificaseră doreau, din motivul menționat mai sus, amendamente cât mai ne semnificative;

1. La reuniune au participat 22 de state.

- cele care nu ratificaseră, mai ales cele care respinseseră formal tratatul, doreau modificări cât mai substanțiale, pentru a-și demonstra forța în UE, dar mai ales pentru a demonstra popoarelor lor forța de negociere și persuasiune a guvernelor lor.

Prin urmare, conținutul și dimensiunea amendamentelor constituiau cele două direcții de negociere în această fază.

Dar o asemenea situație putea redeschide negocierile și asupra altor aspecte, soluționate prin Tratatul Constituțional, pentru că, să nu uităm, forma sa definitivă semnată la Roma fusese, la rândul-i, negociată. Aceasta înseamnă că unele state – Spania și Polonia, de exemplu –, care nu fuseseră de acord cu renunțarea la tripla majoritate și trecerea la dubla majoritate (o asemenea formulă ducând, în opinia lor, la diminuarea puterii dobândite la Nisa), puteau acum relua tema procesului decizional în Consiliu. Cum însă, pentru a se ajunge la un compromis cu aceste state, primiseră compensații, dacă ele reluau tema, compensațiile se anulau sau se renegociau. Reamintim că negocierile în UE sunt multiple, desfășurându-se simultan pe diferite teme și niveluri. Altfel spus, redeschiderea negocierii unor aspecte importante pentru unii atrăgea renegocierea altora, importante pentru alții, ceea ce făcea imposibilă respectarea calendarului de care vorbeam mai sus. În fața acestei situații, o alternativă era aceea a unui tratat simplificat, care să rețină esențialul din Tratatul Constituțional, renunțându-se pentru moment la alte modificări, ce ar fi urmat să fie negociate „în liniște” după 2009. Acest tratat urma să fie un hibrid între Tratatul Constituțional și cel de la Nisa, astfel încât, fiecare, în funcție de interesul avut, să-l poată prezenta ca un succes al primului sau, dimpotrivă, ca o revenire de succes la celălalt.

XIV.2.4. Tratatul simplificat/reduc

XIV.2.4.1. Identificarea și menținerea „coloanei vertebrale” a Tratatului Constituțional

Identificarea acelei părți esențiale pentru salvarea spiritului Tratatului Constituțional era o sarcină dificilă. Desigur, „prieteni Constituției” doreau salvarea unei părți cât mai mari din tratat, ceilalți, dimpotrivă, doreau menținerea unor părți cât mai mici.

„Locul de întâlnire” era circumscris de:

- „linia roșie” trasată de cei care nu doreau tratatul;
- cea trasată de cei 18, care ratificaseră tratatul.

În acest fel, se delimitau concesiile pe care erau dispuși să le facă și unii și alții pentru a vedea tratatul ratificat și se decidea menținerea „coloanei vertebrale” a acestuia: UE ca subiect de drept internațional, democratizarea UE, perfecționarea unor politici din pilierul PESC etc.

XIV.2.4.2. Renunțarea la caracterul formal-constituțional al tratatului, dar salvarea „noii UE”

Problema naturii juridice a tratatului era de maximă importanță. De altfel, erau destui cei care afirmau că utilizarea cuvintelor „Constituție”, „constituțional” etc. era o greșală, ele fiind tendențios și rău interpretate ca prefigurând crearea unui superstat european și

dispariția celor existente. De aceea, la momentul analizei, o definire clară a naturii juridice a tratatelor apărea ca fiind deosebit de importantă :

- rămâneau, ca și până acum, acte de drept internațional ;
- aveau însă „valoare constituțională”, așa cum o stabilise CJCE.

Nu se judeca valoarea constituțională a tratatelor, care a fost tranșată de nenumărate hotărâri ale CJCE, ci dacă tratatul era sau nu o Constituție și dacă metoda construcției europene era sau nu una constituțională. În acest sens, trebuie arătat că :

- Tratatul Constituțional prevedea dispariția Tratatelor Constitutive și TUE, dar și a Comunităților Europene și a UE definită de TUE și „topirea” lor într-un tratat nou, constituțional, respectiv o UE nouă, care să includă și vechile Comunități¹. Aceste prevederi au fost menținute în noua formulă de tratate ;
- cealaltă variantă o constituia menținerea CE și UE, amendându-le prin noi reforme ale tratatelor (art. 48 TUE), dar această formulă nu a fost agreată ;
- exista și soluția intermediară, de renunțare la TUE, dar menținere a TCE, astfel încât noul tratat să substituie TUE, dar să modifice TCE fără a se renunța la ele.

Părea sigur că noul tratat va renunța la explicitarea dimensiunii constituționale, pentru a nu introduce ideea, falsă de altfel, potrivit căreia statele și-ar pierde suveranitatea. Se dorea evitarea oricărei referiri la Constituție și constituționalizare și se accepta ideea că nu a sosit momentul „marelui pas”, că cetățenii europeni doresc încă reforme progresive, lente, dacă se poate, cel puțin pe dimensiunea constituțional-politică a integrării.

XIV.2.4.3. *Recuperarea conținutului Tratatului Constituțional.*

Poziția diferitelor state.

Adevăratele teme de negociere ale noului tratat

a) Poziția statelor care nu ratificaseră Tratatul Constituțional

Atât Franța, cât și Olanda doreau un tratat sumar, care să poată fi ratificat.

Franța

În cazul Franței, Nicolas Sarkozy a prezentat, la 8 septembrie 2006, punctul său de vedere asupra tratatului. Sarkozy vorbea despre un „mini-tratat”, despre necesitatea unei reforme a Tratatului de la Nisa într-o UE-27, despre faptul că noul tratat, dacă va ține cont de poziția Franței, nu va fi supus referendumului, având deci șanse mai mari să „treacă”, dar și de faptul că restul reformelor urma a se relua după 2009. În opinia sa, noul tratat trebuia să conțină, obligatoriu, următoarele prevederi :

- dispozițiile referitoare la majoritatea calificată din Consiliu, prin aplicarea formulei dublei majorități, state și popoare ;
- extinderea votului prin majoritate calificată și deci a Codeciziei PE-Consiliu ;
- alegerea, de către PE, a Președintelui Comisiei Europene ;
- o Președinție stabilă a Consiliului ;
- crearea postului de ministru european de Afaceri Externe ;
- menținerea inițiativei legislative populare, ca urmare a unei propuneri susținute de un milion de semnături ;

1. „Tratatul privind Instituirea unei Constituții pentru Europa”, art. IV.438.

- continuarea Cooperării consolidate ;
- atribuirea personalității juridice Uniunii Europene ;
- menținerea acestei formule de Comisii Europene până în 2014.

Sarkozy mai vorbea despre limitele geografice ale UE, adăugând la statele membre categoria „asociaților preferați”, despre finanțarea UE, dar și despre modernizarea unor politici „fierbinți”, precum imigrația, mediul, energia, apărarea și politica monetară. În general, Sarkozy apăra „geometria variabilă” în scopul dezvoltării pe mai departe a UE.

Olanda

În cazul Olandei, scrisoarea ministrului olandez de Externe și a celui al Afacerilor Europene, adresată Președintelui Camerei Reprezentanților, stabilea exigențele Olandei astfel încât să nu mai fi nevoie de un nou referendum. Scrisoarea accepta că dezbatarea trebuia să aibă ca bază Tratatul Constituțional, ceea ce reprezenta dorința Olandei de a se depăși impasul creat. Prin aluzia la referendum, Olanda dorea totuși să se asigure că se va ține cont de obiecțiile sale. Încercând să argumenteze salvarea parțială a Tratatului Constituțional, Olanda evoca cele 18 state care îl ratificaseră deja și respectul cuvenit voinței politice a respectivelor popoare, dar și faptul că era în interesul Olandei ca UE să-și întărească democrația și capacitatea decizională. Olanda nu accepta caracterul constituțional al tratatului, dorind ca Uniunea să considere în continuare statele ca principal subiect, și nu era de acord cu eventuala sa transformare într-o organizație de sine stătătoare. Era vorba în special de renunțarea la simbolistica UE (art. I.8), dar și despre dispariția tratatelor anterioare (art. IV.937). De asemenea, Olanda cerea să se nuanțeze supremația dreptului comunitar asupra celui național, menținându-se doar sensurile atribuite prin jurisprudența comunitară (art. I.6). În varianta olandeză, noul tratat nu trebuia să includă în totalitate Carta Drepturilor Fundamentale (în partea a doua a TC), deși Olanda dorea recunoașterea sa formală în UE și, prin urmare, voia ca tratatul să conțină o mențiune prin care UE adera la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale¹.

Olanda insista și pe ideea participării parlamentelor naționale la controlul aplicării subsidiarității și vedea această reformă ca o întărire a democrației UE.

În privința extinderii, guvernul olandez reclama rigoare în respectarea criteriilor de la Copenhaga, iar în privința Cooperării consolidate se pronunța pentru lărgirea sa asupra domeniilor energiei, mediului, azilului, imigrației, terorismului, delincvenței transnaționale, competitivității economice și afacerilor externe.

Polonia și Republica Cehă

Deși nu ajunseseră să supună tratatul ratificării, Polonia a reclamat permanent revenirea la propunerea sa de a se evoca, în preambul, rădăcinile creștine ale Europei, dar și renegocierea dublei majorități din Consiliu; Republica Cehă, în schimb, era nemulțumită de dimensiunea constituțională în ansamblul său și dorea eliminarea funcției de ministru european de Externe.

1. Ceea ce exista de fapt în art. I.9.2 al Tratatului Constituțional.

b) Poziția statelor care ratificaseră Tratatul Constituțional

Statele care ratificaseră Tratatul Constituțional aveau și ele, firesc, exigențe proprii pentru a fi de acord cu revizuirea. Ne reamintim că la reuniunea organizată la Madrid de către „Prietenii Constituției” s-a reiterat dorința respectivelor state de a se depăși impasul constituțional, fără a le fi ignorată opinia favorabilă tratatului, exprimată cu ocazia ratificărilor din cele 18 state. Concesii da, însă nu renunțarea la tratat. Astfel, acestea păreau a fi de acord cu :

- necesitatea respectării cu strictețe a criteriilor de la Copenhaga referitoare la extindere¹ ;
- perfecționarea mecanismelor politicii de imigrație ;
- perfecționarea mecanismelor prin care se controla subsidiaritatea ;
- participarea sporită a parlamentelor naționale la activitatea UE ;
- dezvoltarea politicii energetice ;
- o mai bună coordonare a politicilor economice ;
- dezvoltarea unui sector social european².

c) Cele mai importante teme de negociere

Atât propunerea lui Sarkozy, cât și cea olandeză, chiar dacă într-o mai mică proporție, arătau că cele două state doreau un tratat minimalist, care să răspundă doar problemei reformei instituționale și foarte puțin altor chestiuni, la fel de urgente, ale UE-27. La rândul lor, cele 18 state care ratificaseră tratatul nu vorbeau despre adevăratele concesii pe care erau pregătite să le facă, mulțumindu-se, în acea etapă, să transmită mesajul pozitiv al acceptării modificărilor, dar rezumându-se la propuneri despre care știau și ele că sunt insuficiente pentru a modifica poziția Franței, Olandei, Marii Britanii, Poloniei, Cehiei.

Elementele Tratatului Constituțional care trebuiau menținute, dacă se dorea salvarea conținutului acestuia cu excepția dimensiunii sale constituționale, erau :

- clasificarea și definirea competențelor³ ;
- sistemul de control al subsidiarității, „alerta timpurie”, ce apăreau în protocolul-anexă al tratatului ;
- extinderea competențelor UE pentru a cuprinde sectoare noi, precum energia, turismul, cooperarea administrativă, dar și spațiul de libertate, securitate și justiție (art. I.14.3 TC) ;
- reforma instituțională, Președinte stabil al Consiliului (art. I.22 TC), apariția funcției de ministru european de Externe (art. I.28 TC), întărirea rolului PE (incluzând aici rolul său în adoptarea bugetului și a clauzei de flexibilitate [art. I.18 TC]), extinderea cu încă 40 a sectoarelor care trec la majoritate calificată în loc de unanimitate, dubla majoritate din Consiliu (55% state și 65 % populație) ;
- clauza de solidaritate (art. I.43 TC) ;
- inițiativa populară, susținută de 1 milion de semnături (art. I.47 TC).

1. Concesie ce părea a fi făcută Olandei care avea o sensibilitate aparte pentru problemele legate de imigrație, mai ales cea ilegală, și extindere.

2. Concesie făcută Franței.

3. Propunerea venea din partea Germaniei care avea în vedere modelul său federal, conform căruia existau „tabele de competențe” pentru landuri și pentru statul federal ; modelul a fost criticat la vremea sa, deoarece, se spunea, era rigid și împiedica dezvoltările ulterioare.

În afara acestora, care păreau ușor de negociat de către cele două părți, existau și altele, nu mai puțin importante, precum:

- personalitatea juridică a UE (art. I.7 TC);
- noile acte legislative (art. I.33 TC până la I.39 TC);
- adoptarea pachetului comun de valori și obiective (art. I.3 TC);
- cetățenia UE (art. I.10 TC);
- supremația dreptului (art. I.6 TC);
- Cooperarea consolidată (art. I.44 TC);
- Cooperarea structurată, în domeniul apărării (art. I.41.6 TC);
- politica de vecinătate a UE (art. I.57 TC);
- retragerea voluntară a unui stat membru din tratate provoca disconfort unor state precum Polonia;
- suspendarea dispozițiilor referitoare la simbolistica UE (art. I.8 TC) sau a referirilor pe care unele state le considerau constituționale prin esența lor, fără ca aceasta să însemne și renunțarea la enunțarea explicită a dublei legitimități a UE (art. I.1 TC);
- Carta Drepturilor Fundamentale în UE rămânea în noul tratat, atât în privința naturii sale juridice obligatorii, cât și a principiilor. Legat de aceasta rămânea și articolul care prevedea aderarea UE la Carta Europeană a Drepturilor Omului (art. I.9.2 TC).

Exista și o altă categorie de probleme coroborate, precum unele dintre articolele celei de-a III-a părți a Tratatului Constituțional, care nu puteau fi rezolvate decât în legătură cu articolele primei părți. Astfel, de unele răspunsuri la problemele evocate până acum depindea răspunsul la următoarele, cuprinse în partea a III-a:

- poziția juridică a Comitetului Regiunilor în raport cu CJCE (art. III.365.3 TC);
- puterile Consiliului în chestiunea bugetului (art. III.313 TC);
- extinderea în continuare a majorității calificate;
- noile competențe ale spațiului de securitate, libertate și justiție (art. III.257 până la 277 TC);
- crearea unor noi competențe în sectoarele energetic, de mediu.

Și cea de-a IV-a parte a tratatului conținea dispoziții care nu făceau subiectul unor obiecții de fond, precum:

- păstrarea procedurii de revizuire și a celei de revizuire simplificată (art. IV.443 și, respectiv, 444 TC);
- revizuirea simplificată, ori de câte ori era vorba despre o politică sau o acțiune internă a UE (art. IV.445 TC).

Rămânea de discutat asupra altor articole deosebit de importante, precum:

- abrogarea tratatelor existente în favoarea unuia nou (art. IV.437 TC), lucru acceptat în final;
- constituirea unei Uniuni noi, având personalitate juridică, pe fundamentul celei vechi, și dispariția acesteia (art. IV.438 TC), de asemenea acceptat.

XIV.2.4.4. *Ratificarea noului tratat*

Noul text trebuia ratificat de către toate statele membre, cele 18 care ratificaseră Tratatul Constituțional, dar și cele care îl respinseseră sau nu îl ratificaseră încă. În cazul celor 18,

puteau apărea probleme juridice sau de percepție negativă în rândul cetățenilor, așa încât s-au căutat subterfugii juridice care să nu oblige la o nouă ratificare.

Devenise clar că singurele soluții erau :

- Tratatul Constituțional rămânea intact, ceea ce nu era posibil și nici nu s-a întâmplat ;
- Franța, Olanda sau alte state, cât mai puține posibil, aprobau tratatul, dar acestuia i se „lipea” o serie nesfârșită de „Declarații” și „Protocoloale”, valabile doar pentru respectivele state. Această soluție ar fi fost asemănătoare cu aceea din cazurile Maastricht sau Nisa, protocoloalele destinate Danemarcei, respectiv Irlandei scutind aceste state de la îndeplinirea uneia sau alteia dintre politici, total sau parțial. Desigur, o asemenea atitudine schimbă – pentru respectivele sectoare – și puterea de vot din Consiliu, statele în cauză neparticipând la luarea deciziilor. În același timp, nu ar fi fost o soluție asemănătoare celei de la Maastricht sau Nisa, din cauza obiecțiilor structurale ale inamicilor Tratatului Constituțional, care nu doreau mai mult decât lărgirea Tratatului de la Nisa (o Nisa +) ;
- se renegocia tratatul, ceea ce s-a și petrecut.

XIV.2.5. Crearea unor mecanisme care să permită o anume „flexibilitate constituțională”

Starea de spirit în UE era, ca și altădată, potrivită ajungerii la un acord, chiar dacă nu tocmai revoluționar, adică un nou tratat care :

- să modifice Tratatul Constituțional ;
- să continue reforma instituțională, acceptând formulele Tratatului Constituțional ;
- să introducă noi competențe, precum imigrația, energia, schimbarea climatică.

Desigur, nu prea mai era loc pentru o dimensiune constituțională explicită, dar germenii existau și, mai devreme sau mai târziu, se va face pasul de la implicit la explicit. În plus, să nu uităm că existența geometriei variabile, dar și a Cooperării întărite poate să consolideze Uniunea și, în măsura în care nu se pot impune tuturor statelor aceleași niveluri de integrare, nici nu li pot interzice unora dintre acestea niveluri superioare de integrare. Altfel spus, așa cum avem Cooperarea întărită în zona euro, în apărare, în problemele de zona Schengen etc., de ce nu am putea avea și Cooperare întărită pe o dimensiune explicit constituțională? De ce nu ar putea sta alături statele care doresc să explicitizeze dimensiunea constituțională, cu altele care doresc să o „lase pe mai târziu” sau să păstreze definitiv și exclusiv statul național ca și subiect de drept internațional? De aceea, UE trebuia să creeze mecanisme instituționale care să-i permită o anumită „flexibilitate constituțională”, adică adoptarea, de către unele state membre, a unor prevederi din Tratatul Constituțional, neagreate de către alte state membre, prevederi înțelese ca și „cooperări avansate” la care aderă, deocamdată, doar cele din prima categorie.

XIV.3. Consiliul European din 21-22 iunie 2007 și noile tratate : Tratatul UE și Tratatul de Funcționare al UE

XIV.3.1. Mandatul Consiliului European

Consiliul European din 21-22 iunie 2007 cu care s-a încheiat președinția germană a Consiliului a adoptat un text ce stabilea mandatul CIG de modificare a Tratatului Constituțional. Era evident că refuzul Franței și Olandei de a ratifica Tratatul Constituțional și reluarea discuțiilor pe marginea sa au prilejuit și altor state ocazia de a rediscuta teme mai noi și mai vechi ale dezbaterii europene¹. Consiliul European din iunie 2007 stabilea CIG un mandat precis, închis, fără multe alternative, astfel încât să-și poată îndeplini misiunea de a prezenta un nou tratat în termen de două luni.

Noul tratat recupera într-o manieră relevantă conținutul Tratatului Constituțional, chiar dacă excludea orice referire explicită la Constituție, constituționalitate sau constituționalizare. În schimb, apăreau sectoare noi de competență comunitară, precum energia și modificările climatice, aspecte care nu existau în Tratatul Constituțional. Să analizăm acum conținutul mandatului Consiliului European.

XIV.3.2. Un tratat superior celui de la Nisa, dar inferior celui Constituțional. UE, subiect de drept internațional

Președinția germană a reușit ceea ce și-a propus :

- deblocarea tratatului ;
- propunerea unei variante acceptabile pentru toate părțile.

Practic, scopurile „Declarației de la Berlin” din 25 martie 2007 erau și ele îndeplinite, deoarece se stabiliseră noile baze juridice ale UE, necesare organizării alegerilor pentru PE din iunie 2009. Mandatul explicit al Consiliului European, anexa 1 a „Concluziilor” Consiliului European, preciza convocarea unei CIG care să permită reforma TUE și TCE, pe baza unei „foi de parcurs”, adoptată de către statele membre în timpul Consiliului European.

Formula adoptată era cea pe care am analizat-o mai sus : salvarea „coloanei vertebrale” a Tratatului Constituțional.

În esență, se renunța la simbolistica constituționalistă, dar se accepta renunțarea la vechile tratate (art. IV.437 TC) și apariția unei noi Uniuni (art. IV.438 TC), care să cuprindă CE și vechea UE.

Putem spune că reforma avea la bază tot articolul 48 TUE, adică reforma Tratatelor Constitutive. Era deschisă astfel opțiunea pentru un nou tratat, mai bun decât cel de la Nisa și mai puțin bun decât cel Constituțional, dar care croia drum unor noi reforme și nu afecta esența integrării. Poate viteza, dar nu conținutul și nici direcția.

1. Să nu uităm că respectivul Tratat Constituțional fusese acceptat și semnat de către toate statele, la Roma, pe 29 octombrie 2004.

XIV.3.3. Conferința Interguvernamentală și conținutul noilor tratate. Salvarea Tratatului Constituțional

CIG urma să modifice TUE și TCE și să introducă, față de textul propus de către Convenție, modificările operate de CIG 2004. Astfel :

- TUE continua să se numească la fel, iar fostul TCE să se intituleze Tratatul privind Funcționarea UE (TFUE) ; chiar dacă se lăsa impresia unei ierarhii, cele două tratate aveau aceeași valoare juridică ;
- Uniunea avea personalitate juridică ;
- denumirea de CE dispărea și se înlocuia, în textele tratatelor, cu UE ;
- tratatul urma să aibă forma unui tratat internațional ;
- la fel și procedurile privind ratificarea, intrarea în vigoare, măsurile finale și tranzitorii ;
- noul tratat nu avea caracter constituțional¹.

Structura noului tratat era următoarea :

- patru capitole (I – „Dispoziții comune”, IV – „Cooperare consolidată”, V – „Acțiune externă” și VI – „Dispoziții finale”) prezentau temele analizate până acum ;
- două capitole (II – „Principii” și III – „Instituții”) recuperau măsurile adoptate de CIG 2004.

Calendarul prevăzut (care a și fost respectat) stabilea convocarea de către președinția portugheză a unei CIG în iulie sau august și aprobarea textului în Consiliul European din octombrie, astfel încât, cu ocazia Consiliului European formal din decembrie 2007, să poată fi semnat noul tratat, iar în cursul anului 2008 să fie și ratificat.

Marele merit al înțelegerilor la care s-a ajuns îl constituie salvarea conținutului Tratatului Constituțional.

Spunem aceasta deoarece anexa 1 a „Concluziilor Președinției”, pe baza căreia aveau loc discuțiile în CIG, păstra practic toate noutățile TC din părțile II, III și IV. Unele urmau a fi adaptate structurii TUE și TCE, dar esența lor rămânea aceeași.

Astfel, în ceea ce privește partea I, se realiza reforma instituțională prevăzută, dar era încorporată în cele două tratate. Noul Titlu III al TUE oferea o „panoramă generală” asupra sistemului instituțional și conținea :

- modificările din componența PE ;
- ridicarea Consiliului European la gradul de instituție ;
- crearea președinției permanente a Consiliului European ;
- noua componență a Comisiei ;
- întărirea rolului Președintelui Comisiei ;
- crearea postului de ministru european de Afaceri Externe, care devenea Președintele permanent al CAGRE, dar și vicepreședinte al Comisiei ;
- introducerea dublei majorități, de state și popoare (55% și 65%).

Noul TFUE dezvolta aceste dispoziții instituționale ; în plus :

- regulariza Curtea de Conturi, BCE, CR, CES și apărătorul poporului ;
- oferea lista dispozițiilor normative ce se adoptă prin majoritate calificată, și nu prin unanimitate.

1. Paragraful 3 al anexei 1 din „Concluziile Consiliului European”.

În ceea ce privește competențele, se mențineau cele de bază, prevăzute prin Tratatul Constituțional, doar că erau enunțate în TUE și dezvoltate punctual în TFUE (chiar și politica externă avea o mențiune în TUE, pentru ca apoi să apară în TFUE). Se propunea o „Declarație-Anexă” în legătură cu delimitarea competențelor, se mențineau protocolul referitor la subsidiaritate, inclusiv mecanismul de alertă timpurie, dar se lărgea termenul, de la șase la opt săptămâni, în care parlamentele naționale puteau trimite Avizele lor. Competența în materie de JAI era una mixtă, dar viza în special spațiul de libertate, securitate și justiție al primului pilier, așa cum apărea în TFUE. Altfel spus, se mențineau comunitarizarea pilierului III stabilită prin TC și eliminarea formală a împărțirii pe pilieri a UE. Referitor la PESC, el funcționa și pe baza principiilor integrării, dar nu era exclusă cooperarea. În plus, nu era exclusă cooperarea statelor nici în JAI. Altfel spus, deși dispăreau formal pilierii, nu dispărea și posibilitatea cooperării între cele două politici, adică avea loc o comunitarizare, dar nu completă, statele rezervându-și dreptul de a interveni direct.

Cooperarea întărită apărea în Titlul IV TUE și se modifica potrivit celor stabilite în CIG 2004 : era nevoie de nouă state pentru a iniția o Cooperare consolidată și nu de o treime din statele membre, așa cum stipula Tratatul Constituțional.

Se menținea Cooperarea structurată în materie de apărare, ceea ce anticipa crearea unui zone de apărare comune, precum zona euro sau spațiul Schengen.

Se mențineau principiile din prima parte a Tratatului Constituțional, adică :

- obiectivele ;
- personalitatea juridică unică ;
- cetățenia UE ;
- clauza de solidaritate ;
- retragerea voluntară a unui stat ;
- revizuirea tratatelor (normală, simplificată), ale căror proceduri se regrupau în noul text.

Carta Drepturilor Fundamentale își salva caracterul juridic obligatoriu (Carta și tratatele aveau aceeași valoare juridică), iar art. 6 TUE stabilea mandatul aderării la Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Se elimina :

- orice referire la Constituție ;
- titlul de *ministru european de Externe*, propunându-se un altul : *înalt reprezentant al UE pentru PESC* ;
- denumirile de *lege* și *lege-cadru*, utilizându-se în continuare denumirile de *directivă*, *regulament* ;
- simbolistica UE (drapel, imn, deviză) ;
- referirea explicită la supremația dreptului comunitar în raport cu cel național, deși se adopta o declarație în care se recunoaște jurisprudența CJCE, care exact asta demonstrează ;
- art. 1 TUE nu făcea referire la dubia legitimitate a UE, ci stipula că Uniunea se bazează pe actualul tratat și pe TFUE care substituie și succedă actuala CE ;
- propoziția „concuranța va fi liberă și nu va fi falsificată”, la cererea Franței, ceea ce nu înseamnă suprimarea textelor referitoare la piața internă ;

De asemenea, s-a inclus un protocol asupra serviciilor de interes economic general (art. III.19.i), care a deschis dezbaterile asupra modelului social european.

Desigur, cele mai mari concesiile au fost făcute Poloniei și Marii Britanii care au negociat cu un spirit puțin europeanist, ceea ce nu a rămas neobservat:

- în primul rând, dubla majoritate se aplică în doua faze: între 2009 și 2014 se aplică actualul mecanism al art. 205.2 TCE; între 2014 și 2017 se stabilește o perioadă de tranziție, în care orice stat membru poate solicita continuarea mecanismului art. 205.2 TCE;
- se recuperează „Compromisul de la Ioannina”;
- în legătură cu Carta, Marea Britanie se exceptează de la aplicarea ei, iar Polonia obține dreptul de a face rabat, atunci când este vorba despre morala publică, dreptul familiei (anexa 1, paragraful 13, „Concluziile” Consiliului European)¹;
- Marea Britanie menținea rezerve și în materie de PESC.

S-au mai adăugat o serie de articole care explicitează rolul parlamentelor naționale în activitatea UE, care vor complica probabil activitatea acesteia, dar a fost o concesie făcută probabil Olandei care parcurgea, atunci, o perioadă de naționalism activ, vizibilă și în raporturile sale cu Regatul Belgiei.

Au mai fost introduse două politici noi referitoare la modificările climatice, respectiv energie, care nu apăreau în Tratatul Constituțional, ceea ce demonstrează, o dată în plus, caracterul deschis, dinamic al UE. Astfel s-au constatat:

- necesitatea de a lupta la nivel internațional pentru a reduce efectele schimbărilor climatice;
- necesitatea existenței unei solidarități europene în materie de energie, a unei politici comune, care să includă negocierea la nivel european a importurilor și conectarea rețelelor naționale de energie.

Așa cum remarca Jean Claude Junker, a rezultat un „tratat simplificat, foarte complicat”, care are o mulțime de anexe, protocoale, declarații și care, din acest punct de vedere, nu a reușit dorita simplificare și transparență cu care se mândrea Convenția. La fel de adevărat este că vorbim de un tratat mai aproape de a fi ratificat de către toată lumea decât cel ideal, care nu a trecut de examenul ratificării. Și să nu uităm nici că au existat încă din 2000 voci care atenționau că un Tratat Constituțional era prematur, câtă vreme nu se văzuseră efectele Tratatului de la Nisa (Bărbulescu, 2005).

Părea că se încearcă transmiterea ideii că noul tratat este nou în totalitate, deși, în fond, nu este prea mare deosebire între Tratatul Constituțional și noul tratat.

Rămânea de văzut dacă concesiile făcute sunt suficiente și dacă vor exista state care vor convoca referendumuri (Irlanda, Danemarca, Marea Britanie, Polonia, Cehia, Slovenia, deși constituțional este obligată să o facă doar Irlanda), semn al unui mare respect față de democrație sau al mării neîncrederi în noile tratate.

1. Noua conducere de la Varșovia a declarat că va ratifica tratatul în integralitatea sa.

XIV.4. Raportul Lamassoure-Severin referitor la componența PE

XIV.4.1. Avantajele și dezavantajele acestui proiect

Consiliul European din iunie 2007 a stabilit ca numărul maxim de deputați ai PE să nu depășească 750 (cu un maximum de 96 și un minimum de șase reprezentanți pentru fiecare țară) și ca reprezentarea să se facă proporțional, regresiv. Comisia de Afaceri Constituționale a PE avea responsabilitatea propunerii formale, aceasta urmând a fi aprobată de către Conferința Interguvernamentală. Proporționalitatea regresivă și limitarea la 750 de deputați menținea practic anomalia criticată de statele mari : fiecare deputat dintr-un stat mare reprezenta mai mulți cetățeni în PE decât un deputat al unui stat mic.

În opinia noastră, această metodă de repartizare a locurilor în PE nu schimbă, pe fond, sistemul, ci doar reduce numărul deputaților de la 785, cât este astăzi, sau îl mărește de la 736, cât s-a stabilit la Nisa, menținând însă suprareprezentativitatea statelor mici și foarte mici, infrareprezentarea celor mari și foarte mari și proporționalitatea statelor cu o populație de cca 10 milioane de locuitori.

Baza documentului Lamassoure-Severin o constituie art. I.20, care stabilea că numărul de eurodeputați trebuie să fie, începând cu 2007, de cel mult 750. Prima observație a documentului amintit este că tratatul nu definește proporționalitatea regresivă și că acest lucru se impune.

Repartizarea numărului de locuri în PE este următoarea :

Țara	Populație	Nr. actual	Nr. propus	+/-
Germania	82.438.000	99	96	-3
Franța	62.886.200	78	74	-4
Marea Britanie	60.421.900	78	73	-5
Italia	58.751.700	78	72	-6
Spania	43.758.300	54	54	
Polonia	38.157.100	54	51	-3
România	21.610.200	35	33	-2
Olanda	16.334.200	27	26	-1
Grecia	11.125.200	24	22	-2
Portugalia	10.569.600	24	22	-2
Belgia	10.511.400	24	22	-2
Republica Cehă	10.251.100	24	22	-2
Ungaria	10.076.600	24	22	-2
Suedia	9.047.800	19	20	+1
Austria	8.265.900	18	19	+1
Bulgaria	7.718.800	18	18	
Danemarca	5.427.500	14	13	-1
Slovacia	5.389.200	14	13	-1
Finlanda	5.255.600	14	13	-1

Irlanda	4.209.000	13	12	-1
Lituania	3.403.300	13	12	-1
Letonia	2.294.600	9	9	
Slovenia	2.003.400	7	8	+1
Estonia	1.344.700	6	6	
Cipru	766.400	6	6	
Luxembourg	459.500	6	6	
Malta	404.300	6	6	
Total UE	492.881.500	785	750	

După cum observăm, avem mai multe categorii de state :

- 17 state membre pierd locuri în PE (Germania, Franța, Marea Britanie, Italia, Polonia, România, Olanda, Grecia, Portugalia, Belgia, Cehia, Ungaria, Danemarca, Slovenia, Finlanda, Irlanda, Lituania) ;
- șapte state membre rămân cu același număr de locuri (Spania, Bulgaria, Letonia, Estonia, Cipru, Luxembourg, Malta) ;
- trei state membre câștigă locuri (Suedia, Austria, Slovenia).

Dacă împărțim 750 la 785, obținem 0,955 și dacă aplicăm acest procent la state, obținem următoarele rezultate :

- Franța pierde aproximativ la fel ca Germania (-4 față de -3), deși populația ei este mai aproape de cea a Italiei și Marii Britanii decât de cea a Germaniei ;
- Spania rămâne cu 54 de locuri, dar ea a crescut, în ultimii patru ani, cu 4 milioane de locuitori, ceea ce putea fi mai bine evidențiat ;
- între Grecia și Ungaria este o diferență de 1 milion de cetățeni, dar au același număr de locuri, 22, la fel ca și statele situate între ele, Belgia, Republica Cehă și Portugalia ;
- între Ungaria și Suedia există iarăși o diferență de 1 milion de locuitori, dar aceasta din urmă primește doi deputați mai puțin ;
- Estonia are același număr de locuri ca și Cipru, Luxembourg și Malta, deși are o populație dublă față de prima și triplă față de celelalte două.

Mai putem face o comparație între numărul stabilit la Nisa, cel actual și cel propus de raportul Lamassoure-Severin. Iată rezultatul :

Țara	Nr. Nisa	Nr. actual	Nr. propus	+/-	+/-
	(1)	(2)	(3)	(1-2)	(1-3)
Germania	99	99	96	0	-3
Franța	87	78	74	-9	-13
Marea Britanie	87	78	73	-9	-14
Italia	87	78	72	-9	-15
Spania	64	54	54	-10	-10
Olanda	31	27	26	-4	-5
Belgia	25	24	22	-1	-3
Grecia	25	24	22	-1	-3

Portugalia	25	24	22	-1	-3
Suedia	22	19	20	-3	-2
Austria	21	18	19	-3	-2
Danemarca	16	14	13	-2	-3
Finlanda	16	14	13	-2	-3
Irlanda	15	13	12	-2	-3
Luxembourg	6	6	6	0	0

- În acest caz, avem pentru cele 15 state, vechi membre ale UE, următoarele rezultate :
- comparând Tratatul de la Nisa cu situația actuală, două state își păstrează numărul de locuri, Germania și Luxembourg, restul de 13 pierzând locuri (Spania -10, Franța, Marea Britanie și Italia - câte 9, Olanda - 4, Suedia și Austria - câte 3, Danemarca, Finlanda și Irlanda - câte 2, Belgia, Grecia, Portugalia - câte 1 loc) ;
 - comparând Tratatul de la Nisa cu propunerea Lamassoure-Severin, un singur stat rămâne cu același număr de locuri (Luxembourg), restul pierzând locuri (Italia - 15, Marea Britanie - 14, Franța -13, Spania - 10, Olanda - 5, Germania, Belgia, Grecia, Portugalia, Danemarca, Finlanda, Irlanda - câte 3, Suedia, Austria - câte 2 locuri).

Se mai pot face următoarele observații :

- Germania pierde în final față de Tratatul de la Nisa 3 locuri, dar își mărește ecartul față de celelalte state mari (39 de locuri, față de 36) ;
- Germania pierde același număr de locuri în valoare absolută ca și Belgia, Grecia, Portugalia, Danemarca, Finlanda, Irlanda pentru care însă trei locuri în valoare relativă înseamnă mult mai mult ;
- Germania, deși pierde 3 locuri, pierde mai puțin decât țări precum Franța (-13), Marea Britanie (-14), Italia (-15), Spania (-10), Olanda (-5), marile perdante părând a fi Franța, Marea Britanie, Italia și Spania.

Pare sigur că Germania câștigă în toate variantele.

Raportul Lamassoure-Severin nu propune o metodă de calcul, el stabilind doar o nouă repartizare a locurilor. Nici mai bună, nici mai rea decât altele, în funcție de ceea ce dorim să demonstrăm. În cazul de față, am dedus deja că noua repartizare favorizează Germania, dar și Luxembourg care, la rândul său, nu pierde în nici una dintre variante cele 6 locuri.

Faptul că nu se propune o metodă face să nu cunoaștem algoritmul de calcul pentru viitoarea extindere a UE, care se va petrece mai devreme sau mai târziu.

XIV.4.2. *Propuneri alternative*

S-au realizat, desigur, multe studii, inclusiv în România, unde Adrian Miroiu s-a ocupat de această chestiune (Miroiu, 2006-2007). În mod special atrag atenția studiile lui Victoriano Ramirez-Gonzales (Ramirez-Gonzales, V., „El Informe Lamassoure-Severin acerca de la composición del Parlamento Europeo para 2009”, Real Instituto Elcano, Madrid, [www. realinstitutoelcano.es](http://www.realinstitutoelcano.es)), unde se arată că trebuie utilizată o funcție crescătoare

care să transforme cota statului cel mai puțin populat într-o valoare superioară, iar a celui mai populat într-una inferioară, astfel încât diferența dintre cota modificată și cea exactă să fie regresivă, de la statele cel mai puțin populate spre cele mai populate. Conform metodei parabolice, continuă autorul, repartizarea ar putea fi următoarea :

Țara	Populație	Propunere L-S	Metoda parabolică	+/-
Germania	82.438.000	96	96	
Franța	62.886.200	74	79	+5
Marea Britanie	60.421.900	73	76	+3
Italia	58.751.700	72	75	+3
Spania	43.758.300	54	59	+5
Polonia	38.157.100	51	53	+2
România	21.610.200	33	34	+1
Olanda	16.334.200	26	27	+1
Grecia	11.125.200	22	20	-2
Portugalia	10.569.600	22	20	-2
Belgia	10.511.400	22	20	-2
Republica Cehă	10.251.100	22	19	-3
Ungaria	10.076.600	22	19	-3
Suedia	9.047.800	20	18	-2
Austria	8.265.900	19	17	-2
Bulgaria	7.718.800	18	16	-2
Danemarca	5.427.500	13	13	
Slovacia	5.389.200	13	13	
Finlanda	5.255.600	13	13	
Irlanda	4.209.000	12	11	-1
Lituania	3.403.300	12	10	-2
Letonia	2.294.600	9	9	
Slovenia	2.003.400	8	8	
Estonia	1.344.700	6	7	+1
Cipru	766.400	6	6	
Luxembourg	459.500	6	6	
Malta	404.300	6	6	
Total UE	492.881.500	750	750	

Dață mai facem și o comparație între cota statelor calculată pe baza proporționalității directe și cea calculată prin proporționalitate regresivă, avem următoarea situație :

Țara	Cota reală	Cota ajustată	+/-
Germania	125,44	96,00	-29,44
Franța	95,69	78,78	-16,91
Marea Britanie	91,94	76,43	-15,51
Italia	89,40	74,81	-14,59
Spania	66,58	59,38	-7,20

Polonia	58,06	53,21	-4,85
România	32,88	33,74	0,86
Olanda	24,85	27,13	2,28
Grecia	16,93	20,41	3,48
Portugalia	16,08	19,69	3,61
Belgia	15,99	19,61	3,62
R. Cehă	15,60	19,27	3,67
Ungaria	15,33	19,04	3,71
Suedia	13,77	17,68	3,91
Austria	12,58	16,65	4,07
Bulgaria	11,75	15,92	4,17
Danemarca	8,26	12,85	4,59
Slovacia	8,20	12,80	4,60
Finlanda	8,00	12,62	4,62
Irlanda	6,40	11,21	4,81
Lituania	5,18	10,11	4,93
Letonia	3,49	8,60	5,11
Slovenia	3,05	8,20	5,15
Estonia	2,05	7,30	5,25
Cipru	1,17	6,50	5,33
Luxembourg	0,70	6,08	5,38
Malta	0,62	6,00	5,38
Total	750	750	

În concluzie, propunerea Lamassoure-Severin pare să avantajeze statele care se situează în jurul unei populații de 10-11 milioane de locuitori și să dezavantajeze statele mari, precum Franța, Marea Britanie, Italia, dar și Spania, în timp ce Germania, deși dezavantajată ca stat mare, are un avantaj relativ față de celelalte state mari. România pare a fi aproape de cota reală, dar pierde față de Tratatul de la Nisa.

XIV.5. Concluzii privind modificările efectuate prin Tratatul de la Lisabona

Tratatul care s-a semnat în decembrie 2007 și se dorește a fi ratificat până în iunie 2009, astfel încât alegerile pentru PE să se organizeze având la bază acest document, reține o bună parte din Tratatul Constituțional și elimină o alta.

În primul rând, din Tratatul Constituțional se elimină:

- simbolistica UE, drapel, imn etc., ceea ce nu înseamnă că statele membre sunt obligate să renunțe la utilizarea lor, ci doar că nu sunt obligate să le utilizeze;
- familia de cuvinte „constituție, constituțional, constituționalizare” etc., ceea ce nu anulează hotărârile CJCE și ale unor Tribunale Constituționale naționale – între care Germania – care stabileau că tratatele UE au valoare constituțională;

- supremația explicită a dreptului comunitar asupra celui național, ceea ce nu înseamnă că eliminarea acestei fraze este și efectivă, deoarece rămân valabile hotărârile CEJ care statuau această ierarhie ;
- nu se păstrează fraza în care se preciza că UE este formată din state și popoarele acestora, dar se acordă o atât de mare însemnătate popoarelor, încât acestea devin cu adevărat factorul determinant al procesului decizional.
- pilierii și Comunitățile Europene ;

Din Tratatul Constituțional se păstrează :

- personalitatea juridică a UE ;
- conținutul de fond al Tratatului Constituțional, cu excepția celor de mai sus.

De asemenea :

- crește rolul UE în lume, prin personalitatea juridică acordată UE, dar și prin crearea funcției de ministru european de Externe și organizarea Serviciului European de Externe ;
- crește securitatea internă a UE prin instituționalizarea spațiului de libertate, securitate și justiție, dar și prin instituționalizarea Cooperării structurale în materie de apărare, ceea ce pune bazele unei apărări comune la nivelul UE ;
- crește democrația UE prin apariția în tratat a Cartei Drepturilor Fundamentale în UE, dar și prin asocierea PE la luarea tuturor deciziilor ;
- crește eficiența decizională a UE, prin simplificarea procedurilor ;
- crește vizibilitatea UE înăuntrul și în afara sa.

Desigur, Tratatul de la Lisabona are o geometrie variabilă excesivă, ceea ce îl face dificil, deci mai puțin transparent de cum se dorea la începutul procesului, atât prin „Declarația 23” de la Nisa, cât și prin „Declarația de la Laeken”, din 2001. Cele 36 de protocoale și 63 de declarații pot constitui tot atâtea excepții de la aplicarea tratatelor și, sigur, fac tratatul greu de înțeles de către cetățeni. Din acest punct de vedere, putem afirma cu seninătate că nu a fost satisfăcută exigența transparenței tratatelor UE.

Să nu uităm că Tratatul de la Nisa a fost semnat în decembrie 2000, dar chiar înainte de a fi fost ratificat se discuta deja despre modificarea sa, deși, tradițional, reformele tratatelor începeau după câțiva ani de la intrarea lor în vigoare.

În cazul acestei reforme, „tendința Nisa” se accentuează și asistăm chiar la „reforma tratatului reformat”, încă înainte de a fi ratificat, adică la modificarea sa în cursul procesului de ratificare.

Este acesta un semn al maturității Uniunii, o Uniune capabilă să asimileze „din mers” propriile schimbări, sau, dimpotrivă, o dovadă a imaturității sale, UE nefiind capabilă să-și anticipeze limitele și ritmul schimbării?

Concluzii

După cel de-al doilea război mondial, dezastrul politic, economic și social în care se afla Europa a condus la crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, pe de o parte, dar și la crearea Consiliului Europei, NATO, OSCE, pe de alta.

Prin crearea CECO/CECA se iniția un proces real, practic și ireversibil de federalizare implicită prin metoda funcționalismului sectorial, bazată pe progresivitatea unor sectoare concrete și limitate, dar decisive în strategia economică și politică a celor șase state fondatoare.

Mult mai târziu, după apariția noilor Comunități (CEE și CEEA) și a Uniunii Europene, ca urmare a reformelor succesive ale Tratatelor Constitutive, acest proces de „unificare în etape”, adică cel al integrării de tip funcționalist-sectorial, ajungea – prin enunțarea obiectivului Uniunii Economice și Monetare – în fața „ultimei trepte a integrării sale economice” și a „primei trepte a integrării sale politice”.

Având exprimate explicit obiectivele Uniunii Economice și Monetare și ale Uniunii Politice, Uniunea Europeană nu reprezenta începutul integrării, dar nici sfârșitul acesteia, fiind „o etapă” a acestui proces „deschis” de CECO/CECA și „închis”, poate, de realizarea unui anume tip de federalism explicit.

Pe de altă parte, în 1989 au avut loc revoluțiile anticomuniste și antisovietice din Europa. Astăzi este dificil de stabilit impactul exact al acestora asupra evoluției Comunităților Europene, ceea ce nu ne împiedică să încercăm o evaluare, chiar dacă parțială și provizorie :

- reforma și aprofundarea CE era un proces a cărui derulare ar fi avut loc independent de căderea sau nu a „Zidului Berlinului”, altfel spus, s-ar fi realizat oricum ;
- procesul de democratizare a Estului continentului a influențat reforma CE fără a o determina, grăbind-o și obligând-o spre dimensiuni improbabile altfel ;
- extinderea CE/UE spre Centrul și Estul Europei nu ar fi fost posibilă fără reforma UE.

Prin urmare, putem afirma că revoluțiile din Est, chiar dacă nu au determinat transformarea Comunităților Economice într-o uniune politică, au accelerat-o.

Realizarea unui „model european” era o altă dimensiune în permanentă evoluție, acesta fiind menit să sintetizeze cele trei deziderate :

- eficiență economică ;
- eficiență politică ;
- prezența UE în viața internațională.

Având în vedere toate acestea, am analizat procesul decizional al UE în toată grandoarea și complexitatea sa, din perspectiva unui nou stat membru, așa cum este România. Întreprinderea noastră se justifică prin aceea că nu poți fi un membru activ al UE, care să contribuie la dezvoltarea proprie prin dezvoltarea Uniunii, fără a-i cunoaște evoluția, natura, obiectivele, sistemul juridic, competențele etc., dar mai ales fără a-i înțelege

sistemul instituțional și procesul decizional. De aceea, s-au și analizat insuficiențele sistemului politic și instituțional al UE, aflat în fața unei duble provocări :

- atingerea obiectivelor proprii ;
- realizarea unei încorporări reușite a PECOS, operațiune dificilă prin numărul și eterogenitatea acestora.

S-a pornit de la constatarea că, în fața perspectivei unei noi extinderi, era îngrijorătoare atât problema instituțională, în general, și, în particular, procesul decizional, cât și absența „definirii politice” a procesului integrării.

Ideile de bază pe care era construit sistemul instituțional comunitar au continuat să fie multă vreme cele ale vechii Comunități de șase membri, motiv pentru care structura instituțională se resimțea și își agrava problemele pe măsura aderării altor state.

✓ Tocmai de aceea, încă din 1990, problema fundamentală a UE a fost revizuirea Tratatelor Constitutive în vederea realizării unei reforme în profunzime. Din păcate, atingerea acestui obiectiv nu a fost pe deplin îndeplinită nici măcar după Tratatul de la Nisa, fiind necesară o nouă reformă prin convocarea Convenției privind viitorul Europei și, ulterior, a unei noi Conferințe Interguvernamentale.

✓ Construcția europeană a fost un proces continuu, acest fapt fiind bine evidențiat de Tratatul de la Maastricht, care cerea în mod expres convocarea unei noi CIG, nu mai târziu de 1996 (clauza 1996 a art. N.2 din Dispozițiile finale ale TUE), în scopul examinării dispozițiilor TUE.

Conferința Interguvernamentală din 1996 a adus cu sine speranța unor reforme care să asigure Uniunii sprijinul cetățenilor, prin realizarea unui sistem de organizare simplu și transparent, ușor de înțeles și deschis participării acestora. Noul sistem trebuia să se remarcă prin eficacitate în soluționarea problemelor reale ale cetățenilor Uniunii. Se constată însă că, nici după CIG '96, nici măcar după CIG 2000, obiectivele transparenței și eficacității nu s-au realizat pe deplin, chiar dacă s-a încheiat deja o jumătate de secol de integrare.

În mod sigur, sistemul de tratate existent era nesatisfăcător juridic și politic.

Tratatele Uniunii Europene de la Amsterdam și Nisa nu au răspuns nici ele întru totul exigențelor de democrație și eficacitate reclamate de către popoarele UE. Mai mult decât atât, așa cum constata opinia publică căreia i se adresau, Tratatul Uniunii Europene era de o complexitate care-l făcea de neînțeles pentru beneficiarii săi.

La început de secol XXI, UE se confrunta cu un continent renăscut, dar cu multe instabilități și cu o opinie publică ce-și exprima mai degrabă nemulțumirile :

- în sânul UE, o opinie publică critică și puțin participativă la procesul de integrare, dar dornică de o profundă reformă politică și instituțională ; o opinie publică favorabilă extinderii, dar preocupată de amploarea sa ;
- în afara acesteia (PECOS), o opinie publică dornică de aderare, dar neliniștită în fața perspectivei – mereu vehiculate – a amânării acesteia ;
- acum, după extinderile din perioada 2004-2007, la nivelul noilor state membre opiniile sunt dintre cele mai diverse, de la cele euro-optimiste (Slovenia, de exemplu), la cele euro-pesimiste (Polonia, de pildă).

Există o dezbatere deschisă între promotorii reformei și ai consolidării UE, pe de o parte, și adepții extinderii, pe de alta. Atitudinea rațională este cea a complementarității celor două aspecte ale aceluiași proces al unificării europene. Altfel spus :

- nici extindere fără reformă (acest format putea duce la diluarea actualei UE și transformarea acesteia într-o zonă de liber schimb sau într-un Spațiu Economic European la nivel continental);
- nici reformă fără extindere (aceasta ar fi diminuat potențialul UE în lumea globalizată în care există, pe de o parte, și ar fi lipsit PECOS de șansa „reîntâlnirii” cu lumea căreia i-au aparținut, pe de alta).

Există, desigur, o dezbatere și în legătură cu modelele alternative de dezvoltare ale UE, precum „Europa à la carte” sau „renaționalizarea” unor sectoare comunitare (PAC, de exemplu), nici unul dintre acestea neavând, în opinia noastră, drept rezultat aceeași Europă comună, supranațională, pacifică și prosperă.

De aceea, soluția rămâne dezvoltarea echilibrată a celor două direcții:

- consolidarea Uniunii prin reforme care să explicitizeze modelul de uniune și să-l constituționalizeze progresiv;
- extinderea acesteia până acolo „unde ajunge democrația”.

În acest context, orice reformă trebuie să garanteze că UE:

- va funcționa după regulile statului de drept;
- va fi eficace;
- va avea instituții ce vor reprezenta, în egală măsură, interesul general, statele membre, regiunile și popoarele acestora;
- va răspunde necesității transparenței și democrației;
- va reprezenta Europa într-o lume din ce în ce mai globalizată.

Uniunea Europeană reprezintă o „idee de sinteză”, având la bază o concepție comună, globală și coerentă de integrare progresivă – de la economic la politic și de la național la federal – a popoarelor și statelor europene.

Dar Uniunea avea nevoie de o reformă pe fond. În opinia noastră, viitorul UE depinde de succesul dublului proces: cel de aprofundare și cel de extindere. Dar nu „orice” aprofundare și extindere, ci acelea care să ducă Uniunea spre un model politic explicit, capabil să-i permită îndeplinirea obiectivelor fundamentale.

Se poate afirma că Europa este în căutarea „noii sale paradigme” în care să sintetizeze, într-o entitate nouă, cele trei dimensiuni: politică, economică, socială.

„Europa politică” s-a născut (formal) odată cu Tratatul de la Maastricht, permițând evoluția pe două direcții principale:

- binomul aprofundare-extindere;
- așezarea în centrul Uniunii a „comunității de valori”, definită de Carta Europeană a Drepturilor Fundamentale.

„Europa socială și economică” este pe cale să devină o realitate, deocamdată existând „Europa monetară” (odată cu introducerea monedei euro).

Următoarea etapă ar putea fi cea a constituirii „Guvernului Economic”; a cărui menire este:

- să consolideze rolul UE;
- să recupereze „ciclul ascendent” al economiei europene și al competitivității acesteia;
- să încorporeze noile tehnologii;
- să creeze noi locuri de muncă.

Importante acum sunt restructurarea și sistematizarea politicilor coomunitare în aceste sectoare. De aceea, negocierile cu OMC constituie pentru UE un important examen,

actuala confruntare între „modelul european” (*Free and Fair*) și „modelul american” (*Free*) căpătând accente noi.

Evident, Europa își apără modelul său social în fața ultraliberalismului american. Factorii sociali și medio-ambientali fac parte din „pachetul” pe care Europa îl negociază, dar lipsesc din „cel american”.

În opinia noastră, realizarea deplină a ideii de sinteză pe care o reprezintă Europa în tripla sa alteritate (ca Europă politică, economică și socială) este puțin probabilă altfel decât prin „fедераția statelor-națiune”, a căror uniune să nu se mai bazeze pe tratatele existente, ci pe un Tratat Constituțional sau, mai târziu, chiar pe o Constituție

Motivele principale care reclamă elaborarea unei Constituții europene trebuie căutate în necesitatea :

- creșterii eficacității, transparenței și a vocației democratice a instituțiilor UE ;
- simplificării și clarificării procedurilor sale decizionale ;
- garantării juridice la nivelul UE a drepturilor și libertăților fundamentale.

Constituția ar reprezenta, în același timp, un răspuns legitim la multitudinea de chestiuni nerezolvate prin reformele de la Maastricht, Amsterdam sau Nisa. S-a vorbit după Maastricht despre un text confuz care a determinat scăderea credibilității proiectului european și a condus la „dezagregarea” sa. S-a mai spus că, în fapt, complexitatea angrenajelor comunitare, confuzia separării puterilor și a responsabilităților, opacitatea legislației comunitare etc. nu au favorizat sprijinul popular față de întreprinderea comunitară, ci, dimpotrivă, au îndepărtat opinia publică de proiectul european.

Prin adoptarea unui Tratat Constituțional s-ar oferi UE claritate, simplitate, legitimitate.

În plus, s-ar ajunge la definirea principiilor politice și juridice într-o formă „de înțeles” pentru toată lumea, capabilă, în același timp, să garanteze interesele componentelor esențiale ale Uniunii : statele, popoarele, regiunile.

Modelul ar fi unul de sorginte federală, descentralizat și bazat pe dubla legitimitate democratică :

- cea a cetățenilor *versus* cea a statelor și regiunilor ;
- cea federală *versus* cea interguvernamentală.

Statele (prin Consiliu) ar participa la procesul decizional în condiții de egalitate cu instituția reprezentativă a popoarelor (PE), executarea deciziilor urmând să rămână, în principal, la nivelul statelor. Însă cel mai important lucru este că în noua UE aprofundată și extinsă cetățenii ei ar avea rolul principal, deoarece ar fi vorba despre o UE „construită de către ei și pentru ei”. Ar fi vorba despre o UE mai eficace politic, mai eficientă economic, mai deschisă față de sine și lume.

Un asemenea proiect nu este ușor de realizat, Europa nefiind pregătită să-și depășească ultimele „reflexe naționaliste”, așa cum au dovedit-o referendumurile pentru ratificarea Tratatului Constituțional din Franța și Olanda.

Credem însă că Europa comunitară se afla în fața unei alternative :

- să se transforme într-o structură de „tip federal” care promovează metoda federalismului-interguvernamental ;
- să nu existe.

Când încheiem aceste pagini, la Lisabona s-a ajuns deja la o înțelegere în urma căreia s-a semnat Tratatul simplificat/redus, adică noul Tratat al UE și Tratatul privind Funcționarea UE.

Marele merit al înțelegerilor la care s-a ajuns îl constituie, desigur, salvarea conținutului Tratatului Constituțional.

Dacă ar fi să exemplificăm ce s-a salvat din Tratatul Constituțional, bază a tuturor reformelor viitoare ale UE, putem enumera :

- reforma instituțională a UE ;
- regularizarea Curții de Conturi, BCE, CR, CES și Apărătorului Poporului ;
- stabilirea noii liste a dispozițiilor normative ce se adoptă prin majoritate calificată, și nu prin unanimitate ;
- în ceea ce privește competențele, se mențin cele de bază, prevăzute prin Tratatul Constituțional ;
- se menține Cooperarea întărită și Cooperarea structurată în materie de apărare ;
- se mențin principiile din prima parte a Tratatului Constituțional ;
- Carta drepturilor fundamentale își salvează caracterul juridic obligatoriu ;
- UE poate adera la Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Ce se elimină ?

- orice referire la cuvântul „Constituție” ;
- noul ministru european de Externe se numește Înalt Reprezentant al UE pentru PESC ;
- denumirile de „lege” și „lege cadru”, utilizându-se în continuare denumirile de Directivă, Regulament ;
- obligativitatea utilizării de către statele membre a simbolisticii UE (drapel, imn, deviză) ;
- referirea explicită la supremația dreptului comunitar în raport cu cel național (deși se adoptă o Declarație în care se recunoaște jurisprudența CJCE) ;
- s-a eliminat propoziția „concurența va fi liberă și nu va fi falsificată”, la cererea Franței (ceea ce nu înseamnă suprimarea textelor referitoare la piața internă) ;

Desigur, cele mai mari concesii au fost făcute Poloniei și Marii Britanii care au negociat cu un spirit puțin europenist, ceea ce nu a rămas neobservat :

- noua dublă majoritate se va aplica treptat, relativizându-se importanța modificărilor operate prin Tratatul de la Lisabona ;
- se recuperează Compromisul de la Ioannina ;
- în legătură cu Carta drepturilor fundamentale în UE, Marea Britanie se exceptează de la aplicarea ei, iar Polonia dorește în continuare o soluție care să-i permită să obțină o anume flexibilitate în aplicarea ei când este vorba despre morală publică, dreptul familiei ;
- Marea Britanie menține rezerve și în materie de PESC.

Se adaugă unele articole care explicitează rolul parlamentelor naționale în activitatea UE (salutară pentru unii, dezastruoasă pentru alții) și se introduc două politici noi (schimbările climatice și energie) care nu apăreau în Tratatul Constituțional.

Așa cum remarcă Jean Claude Junker, a rezultat un „Tratat simplificat foarte complicat”, cu o mulțime de anexe, protocoale, declarații, care, din acest punct de vedere, nu a reușit dorita simplificare și transparență cu care se mândrea Convenția. La fel de adevărat este că vorbim de un tratat mai realist, ce poate fi ratificat de către toată

lumea. Ratarea obiectivului ratificării Tratatului Constituțional a confirmat teama exprimată într-o carte anterioară, cum că ar fi prematur un Tratat Constituțional, câtă vreme Nisa nu produsese încă efectele scontate.

Rămâne de văzut și dacă sunt suficiente concesiile făcute și dacă procesul de ratificare va urma tendința actuală (18 state membre au ratificat Tratatul), mai ales acum, când Irlanda a respins prin referendum Tratatul. Situația creată cred că merită câteva aprecieri :

- Irlanda a mai respins printr-un referendum Tratatul de la Nisa și apoi l-a ratificat ;
- Irlanda este totuși unul dintre cele patru „state de coeziune”, adică dintre cele ale căror dezvoltare și modernizare se datorează în mare parte apartenenței la UE ;
- Irlanda s-ar izola dacă din cauza ei s-ar rata Tratatul de la Lisabona ;
- Irlanda ar putea negocia una sau mai multe excepții (precum Marea Britanie sau Danemarca, în alte situații) de la Tratat și astfel ar putea organiza un nou referendum.

Rămâne de văzut cum vor reacționa restul statelor membre ce nu au ratificat încă tratatul. Dacă acestea continuă procesul de ratificare, situația Irlandei ar deveni și mai grea, iar presiunea și mai mare. Dacă însă unul sau mai multe state profită de situația creată de Irlanda, este greu de spus ce va urma. În cel mai rău caz, o nouă renegociere, un nou Tratat, un nou proces de ratificare. Chiar și așa, înapoi nu se mai poate merge, Nisa este depășită și, indiferent cum s-ar numi noul tratat, el va menține cea mai mare parte a celui Constituțional.

Înainte de a încheia aș vrea să adaug că fac parte din cei care cred că datoria tuturor europenilor, inclusiv a noastră, este de a gândi la viitorul acestei „Europe comune” chiar dacă respectiva întreprindere ar putea fi catalogată drept vizionarism. În fond, întregul proces de integrare europeană a dovedit că, într-o „aventură” precum cea comunitară, doar vizionarii au fost realiști.

Și toate acestea, în vederea atingerii obiectivelor finale :

- unificarea Europei într-un teritoriu de pace, prosperitate, solidaritate și progres ;
- participarea Europei la „buna gestionare” a lumii globale, conform modelului său de pace și solidaritate.

Anexe

Anexe

Anexa 1

Dreptul primar

„Tratatul Constitutiv al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului”, semnat la Paris, la 18 aprilie 1951.

„Tratatul Constitutiv al Comunității Europene”, semnat la Roma la 25 martie 1957.

„Tratatul Constitutiv al Comunității Europene a Energiei Atomice”, semnat la Roma, la 25 martie 1957.

„Convenția asupra unor instituții comune ale Comunităților Europene”, semnată la Roma, la 25 martie 1957. În baza acestei convenții și având drept scop evitarea unei multiplicări excesive a instituțiilor, s-a decis ca Adunarea Parlamentară și Curtea de Justiție ale CEE și CEEA (ce se creau la acel moment) să fie aceleași cu cele deja existente pentru CECO/CECA, astfel încât Adunarea și Curtea celor trei comunități să fie comune chiar dacă restul instituțiilor rămăneau separate.

„Tratatul care instituie un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, din 1967 și „Protocolul asupra privilegiilor și imunităților Comunităților”, semnate la Bruxelles, la 8 aprilie 1965. Respectivul tratat, cunoscut drept „Tratatul de Fuziune”, stabilea fuziunea Consiliului ce va fi comun celor trei Comunități, funcționând sub denumirea de „Consiliul Comunităților Europene”, dar și Comisiei, care va fi, la rândul ei, comună celor trei comunități, absorbind competențele „Înaltei Autorități” a CECO/CECA, dar și pe cele ale Comisiei CEE și ale Comisiei CEEA, devenind astfel „Comisia Comunităților Europene”. Prin aceasta se încheia procesul de simplificare instituțională, început prin Convenția de la Roma din 25 martie 1957, astfel încât, deși rămăneau tot trei Comunități din punct de vedere juridic, instituțiile acestora – Consiliul, Comisie, Adunare și Curte – deveneau comune.

„Decizia prin care se modifică unele dispoziții bugetare ale Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene și a Tratatului care instituie un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, semnat la Luxembourg, la 21 aprilie 1970. Această decizie modifică redactarea inițială a Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene stabilind, ca mijloc de finanțare a activităților comunitare, un sistem de resurse proprii bazat, în principal, pe drepturile de vamă și alte taxe pe comerțul exterior.

„Tratatul referitor la aderarea la Comunitățile Europene a Regatului Danemarcei, Republicii Irlanda și Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord”, semnat la 22 ianuarie 1972. Acest tratat nu a presupus modificări în articularea Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene, dar făcea precizări în vederea adaptării componenței instituțiilor comunitare la noua situație creată de aderarea unor noi state.

„Tratatul de modificare a unor dispoziții ale Protocolului asupra Băncii Europene de Investiții”, semnat la 10 iulie 1975. Acest tratat nu a introdus nici o altă modificare în redactarea Tratatelor Constitutive în afara celei din titlu.

„Tratatul de modificare a unor dispoziții financiare ale Tratatelor ce instituie Comunitățile Europene și ale Tratatului ce instituie un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, semnat la 22 iulie 1975. Acest tratat a modificat serios (întărindu-le) competențele Parlamentului European în sfera bugetară, cât și sistemul de resurse proprii al comunităților (așa cum se stabilise prin decizia din 21 aprilie 1970), incluzându-se, între acestea, și posibilitatea reținerii unui procent din baza TVA – inițial de 1% – a fiecărui stat membru.

„Decizia prin care se aprobă actul referitor la alegerea reprezentanților în Adunarea Parlamentară prin sufragiu universal direct”, semnat la 20 septembrie 1976. Această decizie a modificat redactarea Tratatelor Constitutive, deoarece membrii Parlamentului European nu mai erau desemnați de către parlamentele naționale.

„Tratatul referitor la aderarea Republicii Elene la Comunitățile Europene”, semnat la Atena la 28 mai 1979. Acest tratat nu a presupus modificări în „articularea” Tratatelor Constitutive, în afara celor rezultate din adaptarea componenței instituțiilor comunitare la noua situație creată prin aderarea Greciei.

„Tratatul prin care se modifică Tratele Constitutive ale Comunităților Europene în ceea ce privește Groenlanda”, semnat la 13 martie 1984. În esență, prin acesta se stabilea încetarea aplicării Tratatelor Constitutive în cazul Groenlandei.

„Decizia referitoare la sistemul de resurse proprii ale Comunităților Europene”, din 7 mai 1985. Prin această decizie s-a modificat sistemul de resurse proprii, așa cum se stabilise prin Decizia din 21 aprilie 1970.

„Tratatul referitor la aderarea Regatului Spaniei și a Republicii Portugalia la Comunitățile Europene”, semnat la Lisabona și Madrid, la 12 iunie 1985. Acest tratat nu a modificat dreptul primar, în afara modificărilor derivate din adaptarea componenței instituțiilor comunitare la situația creată după aderarea noilor membri.

„Tratatul prin care se aprobă Actul Unic European”, semnat la 17 februarie 1986, la Luxembourg, de către Germania, Belgia, Spania, Franța, Irlanda, Luxembourg, Olanda, Portugalia și Marea Britanie, și la 28 februarie, la Haga, de către Danemarca, Grecia și Italia. AUE a modificat redactarea unor articole ale Tratatului Constitutiv al CEE, în scopul „punerii în operă” a Pieței Unice, începând cu 1 ianuarie 1993.

„Decizia referitoare la sistemul de resurse proprii ale Comunității Europene”, din 24 iunie 1988, prin care se modifică sistemul de resurse proprii stabilit prin Decizia din 7 mai 1985;

„Tratatul Uniunii Europene”, semnat la Maastricht, la 7 februarie 1992. Prin acest tratat s-a creat Uniunea Europeană și s-a modificat redactarea Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene (formal, din acest moment, „Comunitățile Economice Europene” se vor numi „Comunități Europene”), astfel încât să poată fi implementată Uniunea Economică și Monetară. De asemenea, se avea în vedere adaptarea tratatelor la noile mecanisme de adoptare a deciziilor comune de către Consiliu și Parlamentul European.

„Tratatul referitor la aderarea Norvegiei, Austriei, Finlandei și Suediei la Comunitățile Europene”, semnat la Corfu, la 24 iunie 1994. Acest tratat a însemnat, în fapt, adaptarea articolelor Tratatului Uniunii și a celor trei Tratele Constitutive ale Comunităților Europene la situația creată de aderarea noilor membri.

„Decizia referitoare la sistemul de resurse proprii ale Comunităților Europene”, din 31 octombrie 1994, prin care s-a modificat sistemul de resurse proprii conform Deciziei din 24 iunie 1988.

„Tratatul de la Amsterdam”, din 2 octombrie 1997, prin care se modifică Tratatul Uniunii Europene și Tratatul Constitutiv ale fiecăreia dintre cele trei comunități europene.

„Tratatul de la Nisa”. Din punct de vedere instituțional, acesta „pregătește” UE pentru marea aderare din 2004-2007.

„Tratatele de Aderare ale Republicii Cehe, Slovaciei, Sloveniei, Ungariei, Letoniei, Lituaniei, Estoniei, Poloniei, Ciprului și Maltei”, semnate la 24 aprilie 2003. Aceste tratate au însemnat, în fapt, adaptarea articolelor Tratatului Uniunii și ale Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene la situația creată de aderarea noilor membri.

„Tratatele de Aderare ale României și Bulgariei”, semnate la 25 aprilie 2005. Aceste tratate au însemnat, în fapt, adaptarea articolelor Tratatului Uniunii și ale Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene la situația creată de aderarea noilor membri.

Anexa 2

Parlamentul European

Grupurile politice din PE

- Grupul Creștin-Democrat și Democrațiile Europene (Partidului Popular European, PP-ED);
- Grupul Socialist (Partidului Socialist European, PES);
- Grupul Liberal, Democratic și Reformist (ALDE);
- Grupul Verzilor (Green/EFA);
- Grupul „Europa Democrațiilor”;
- Grupul Stângii Unite Europene;
- Grupul „Uniunea pentru Europa Națiunilor”;
- Grupul Mixt.

Grupurile cel mai bine reprezentate erau PP-ED (278) și PES (218), urmate de ALDE (104), Europa Națiunilor (44), Green/EFA (42), Stânga Unită (40), Independență și Democrație (24), Identitate, Tradiție, Suveranitate (23), nealiniați (11). România „contribuia” la PPE cu nouă deputați, la PSE, cu 12, la ALDE, cu opt și la ITS cu șase¹.

Comisiile parlamentare

- Comisia de Afaceri Externe și de Securitate
- Comisia de Agricultură și Dezvoltare Rurală
- Comisia de Buget
- Comisia Economică și Monetară
- Comisia de Industrie, Comerț Exterior, Energie
- Comisia Juridică și Piața Internă
- Comisia de Afaceri Sociale și Muncă
- Comisia de Politică Regională, Transporturi, Turism
- Comisia de Mediu, Sănătate și Consumatori

1. Numărul parlamentarilor este dinamic, unii părăsind PE (din motive obiective: boli grave, obținerea unor posturi de demnitari în țările lor etc.), alții intrând în PE, ceea ce face ca uneori să avem mai mult sau mai puțin de 785 de parlamentari.

- Comisia de Tineret, Cultură, Educație, Mass-media și Sport
- Comisia de Dezvoltare și Cooperare
- Comisia de Libertăți Publice și Afaceri Interne
- Comisia de Control Bugetar
- Comisia Afaceri Constituționale
- Comisia de Regulament, Verificare a Puterilor și Imunități
- Comisia Drepturilor Femeii
- Comisia de Petiții
- Comisia de Pescuit

Anexa 3

Consiliul/Consiliul European

Formațiunile Consiliului

- Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE)
- Consiliul Afaceri Economice și Financiare (ECOFIN)
- Consiliul Justiție și Afaceri Interne (JAI)
- Consiliul Muncă, Politici Sociale, Sănătate și Protecția Consumatorilor
- Consiliul Competitivitate
- Consiliul Transporturi, Telecomunicații, Energie
- Consiliul Agricultură și Pescuit
- Consiliul Mediu
- Consiliu Educație, Tineret și Cultură

Clasificarea Consiliilor

- consilii sectoriale (finanțe, muncă etc.);
- consilii generale (Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe [CAGRE] la care participă miniștrii de Externe în calitate de coordonatori ai celorlalte consilii sectoriale);
- consilii multisectoriale (ECOFIN, de exemplu, unde participă miniștrii Economiei, Finanțelor, dar și alții; este vorba despre acele cazuri în care Ordinea de zi excede competențele unui singur sector);
- consilii „Jumbo” (atunci când, paralel, au loc mai multe consilii sectoriale);
- procedura „La Marlia” în conformitate cu care Președintele în exercițiu al CAGRE informează asupra rezultatelor celorlalte formațiuni ale Consiliului. Scopul îl constituie eliminarea eventualelor distorsiuni în coordonarea celor nouă secțiuni ale Consiliului.

Procedurile de vot în diferite formațiuni ale Consiliilor

- CAGRE : în problemele de PESC și PESA se adoptă Poziții comune prin unanimitate, ca regulă generală; în cazul Comerțului Exterior, prin majoritate calificată; dacă este vorba despre Cooperarea pentru Dezvoltare, prin majoritate calificată și Codecizie PE;

- ECOFIN : majoritate calificată și Codecizie PE, cu excepția Fiscalității ce reclamă unanimitate ;
- JAI : unanimitate și consultarea PE, cu excepția Vizelor și a Cooperării Judiciare în aspecte civile, care se decid prin majoritate calificată și consultarea sau Codecizia PE ;
- Muncă, Politică Socială, Sănătate și Protecția Consumatorilor : majoritate calificată și Codecizie PE, cu excepția Asigurărilor Sociale unde funcționează unanimitatea ;
- Competitivitate : majoritate calificată și Codecizie PE ;
- Transporturi, Telecomunicații, Energie : majoritate calificată și Codecizie PE ;
- PAC : majoritate calificată, plus Codecizie sau consultare a PE ;
- Mediu : majoritate calificată și Codecizie PE ;
- Educație, Tineret și Cultură : majoritate calificată, cu excepția Culturii care reclamă unanimitate, și Codecizie PE.

Planificarea președințiilor Consiliului

2007 – Germania și Portugalia
 2008 – Slovenia și Franța
 2009 – Cehia și Suedia
 2010 – Spania și Belgia
 2011 – Ungaria și Polonia
 2012 – Danemarca și Cipru
 2013 – Irlanda și Lituania
 2014 – Grecia și Italia
 2015 – Letonia și Luxemburg
 2016 – Olanda și Slovacia
 2017 – Malta și Marea Britanie
 2018 – Estonia și Bulgaria
 2019 – Austria și România

Votul în Consiliu

Majoritatea simplă

- art. 30.3 TCECA, art. 151.3 TCE și 121.3 TCE (Regulamentul Intern al Consiliului) ;
- art. 26 TCECA, 152 TCE și 122 TCEEA (solicitare de propunere a Comisiei) ;
- art. 153 TCE (statutul Comitetelor) ;
- art. 213 TCE și 187 TCEEA (stabilirea condițiilor pentru primirea de informații și verificarea lor) ;
- art. 18 TCEEA (aprobarea Regulamentului Comitetelor de Arbitraj, atribuirea licențelor) ;
- art. N TUE (convocarea Conferinței Interguvernamentale [CIG] pentru revizuirea tratatelor).

Majoritatea calificată

- art. 7B TCE, progresul echilibrat al pieței interne ;
- art. 2 TCE, modificări sau suspendări ale taxelor comune de vamă ;
- art. 43-44 TCE, PAC și prețurile agricole ;
- art. 48 TCE, libera circulație a lucrătorilor ;
- art. 54-57 TCE, libertatea de stabilire a domiciliului ;
- art. 59-66 TCE, libera circulație a serviciilor ;
- art. 69, 73C, 73F-G TCE, libera circulație a capitalurilor ;
- art. 75, 79, 84 TCE, transporturi ;
- art. 87 TCE, concurența loială ;
- art. 92.3 și 94 TCE, ajutoare de stat compatibile ;
- art. 98 TCE, compensații fiscale, restituiri ;
- art. 100A-B TCE, piața internă ;
- art. 100C.2 TCE, imigrație, situații de urgență într-o țară terță și afluența de cetățeni din acea țară, vize pentru 6 luni ;
- art. 100C.3 TCE modelul de viză pentru frontiera externă a UE ;
- art. 101 TCE, divergențe în legislațiile naționale care determină distorsionarea liberei concurențe ;
- art. 103 și 109 TCE, UEM¹ ;
- art. 113 TCE, în probleme de politică comercială comună ;
- art. 118A TCE, politica socială ;
- art. 125 TCE, deciziile de aplicare ale Fondului Social European (FSE) ;
- art. 129 TCE, sănătate publică ;
- art. 129A TCE, protecția consumatorilor ;
- art. 129B TCE, rețele transeuropene de transport ;
- art. 130E TCE, coeziunea economico-socială, decizii de aplicare a fondurilor structurale ;
- art. 130I.4 TCE, cercetare și dezvoltare tehnologică, art. 130Q, programe specifice, art. 130J-L, programe-cadru multianuale ;
- art. 130S.1 TCE, mediu, realizarea obiectivelor art. 130R ;
- art. 138E TCE, statutul Apărătorului Poporului ;
- art. 130U-Y TCE, cooperarea pentru dezvoltare ;
- art. 203-204 TCE, bugetul ;
- art. 228 TCE, acorduri internaționale ;
- art. 228A TCE, întreruperea sau reducerea parțială ori totală a relațiilor economice cu unul sau mai multe state terțe ;
- protocolul social anexă la TCE.

Reconformări și modificări prin Tratatul de la Amsterdam

- art. 109R TCE, modificat prin art. 129 referitor la stimularea creării locurilor de muncă ;
- art. 116 TCE, modificat prin art. 135 referitor la cooperarea vamală ;

1. Cu excepția celor stabilite la art. 103A, 104C.14, 105.6, 106.5, 109.1 și 109L.4.

- art. 118 TCE, modificat prin art. 137 referitor la lupta împotriva excluderii sociale;
- art. 119 TCE, modificat prin art. 141 referitor la egalitatea de șanse a femeii;
- art. 129 TCE, modificat prin art. 152 referitor la sănătatea publică;
- art. 191A TCE, modificat prin art. 255 referitor la dreptul de acces la documentele instituțiilor europene;
- art. 209A TCE, modificat prin art. 280 referitor la lupta împotriva fraudelor ce afectează interesele Comunității;
- art. 213A TCE, devenit art. 285 referitor la statistici;
- art. 213B TCE, devenit art. 286 referitor la stabilirea unui organism care să supravegheze protejarea datelor personale;
- art. 73Q TCE, devenit art. 67 referitor la libera circulație a persoanelor;
- art. 130I TCE, devenit art. 166 referitor la cercetare;
- art. 128 TCE, devenit art. 151 referitor la cultură;
- art. 6 TCE, modificat prin art. 12 referitor la interzicerea discriminării pe motiv de naționalitate;
- art. 8A TCE paragraful 2, devenit art. 18 referitor la libera circulație și la dreptul de rezidență¹;
- art. 51 TCE, devenit art. 42 referitor la asigurările sociale ale muncitorilor imigranți²;
- art. 56 TCE, paragraful 2, devenit art. 46 referitor la dreptul de stabilire al străinilor;
- art. 57 TCE, paragraful 2, devenit art. 47 referitor la activitățile neremunerate³;
- art. 75 TCE, paragraful 1, devenit art. 71 referitor la politica de transporturi;
- art. 84 TCE, devenit art. 80 referitor la transportul maritim și aerian;
- art. 118 TCE, paragraful 2, devenit art. 137 referitor la politica socială;
- art. 125 TCE, devenit art. 148 referitor la Fondul Social European;
- art. 127 TCE, paragraful 4, devenit art. 150 referitor la formarea profesională;
- art. 129D TCE, devenit art. 156 referitor la măsurile din sectorul rețelelor trans-europene;
- art. 130E TCE, devenit art. 162 referitor la FEDER;
- art. 130O TCE, paragraful 2, devenit art. 172 referitor la Programul-Cadru de Cercetare;
- art. 130S TCE, paragraful 1, devenit art. 175 referitor la mediu;
- art. 130W TCE, devenit art. 179 referitor la Cooperarea pentru Dezvoltare;
- art. 189B TCE, devenit art. 125 referitor la simplificarea procedurii de Codecizie;
- art. 158 TCE, paragraful 2, devenit art. 214 privind numirea Comisiei;
- art. J18 și K13 TUE, devenite art. 28, respectiv art. 41 referitoare la cheltuielile administrative și operative din pilierii II și III.

1. În acest caz, Consiliul vota prin unanimitate, excepție de la regula care spunea că, în caz de majoritate calificată a Consiliului, era obligatorie Codecizia PE-Consiliu.

2. Consiliul vota prin unanimitate.

3. Consiliul vota prin unanimitate.

Modificări prin Tratatul de la Nisa

- art. 67 TCE (Justiție și Interne) : controlul persoanelor la trecerea frontierelor externe¹ ; vize ; libera circulație a persoanelor provenind din țări ; azil ; protecție temporară ; imigrație clandestină ; cooperare judiciară în materie civilă ; cooperare între administrații ;
- art. 100 TCE : ajutor în situații economice grave, penurie și catastrofe generale sau evenimente excepționale ;
- art. 111.4 TCE : reprezentare externă a monedei euro ;
- art. 123.4 TCE : introducerea rapidă a monedei euro ;
- art. 137 TCE : lupta împotriva excluderii sociale și modernizarea sistemelor de protecție socială ;
- art. 157 TCE : sprijinirea statelor membre în sectorul industrial ;
- art. 159, aliniat 3, TCE : coeziunea economică și socială ;
- art. 161 TCE : fonduri structurale ;
- art. 181bis (art. nou) TCE : cooperarea economico-financiară și tehnică cu țări ;
- art. 190.5 TCE : statutul deputaților europeni ;
- art. 191 TCE : statutul partidelor politice europene ;
- art. 223-224 TCE : Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță ;
- art. 247 și 248 TCE : Curtea de Conturi ;
- art. 279 TCE : regulamente financiare ;
- art. 23 TUE : reprezentantul special PESC ;
- art. 24 TUE : încheierea de acorduri internaționale PESC/JAI ;
- art. 207.2 TCE : secretar general și secretar general adjunct ai Consiliului ;
- art. 214 TCE : Președintele și membrii Comisiei ;
- art. 259.1 TCE : Comitetul Economic și Social ;
- art. 263 TCE : Comitetul Regiunilor.

Unanimitatea/acordul comun al statelor

- art. 8A TCE, cetățenia Uniunii (dreptul de a circula și rezida liber pe teritoriul statelor membre, cu Aviz conform al PE) ;
- art. 8B.1-2 TCE, cetățenia Uniunii (drept de a alege și a fi ales în alegerile locale și europene în statul de reședință) ;
- art. 8E TCE, cetățenia Uniunii (extinderea drepturilor specifice) ;
- art. 45.3 TCE, ajutoare compensatorii pentru importul de materii prime ;
- art. 51 TCE, asigurări sociale ;
- art. 57.2 TCE, modificarea principiilor legislative ale regimului profesional ;
- art. 73C TCE, măsuri de liberalizare a capitalurilor ;
- art. 75.3 TCE, regimul transporturilor (când afectează nivelul de trai și situația locurilor de muncă dintr-o regiune) ;
- art. 93 TCE, ajutoare de stat ;
- art. 99 TCE, fiscalitate ;

1. Excepție făcând Strâmtoarea Gibraltar.

- art. 100 TCE, armonizare legislativă (dacă afectează stabilitatea piețelor interne);
- art. 103A TCE, asistență financiară;
- art. 104C.14 TCE, deficit excesiv;
- art. 105.6 TCE, misiunea BCE;
- art. 106.5 TCE, modificarea statutului SEBC;
- art. 109.1 și 109.4 TCE, acorduri în privința ratelor de schimb valutar;
- art. 109F.7 TCE, IME;
- art. 109K.5 TUE și 109L.4 TCE, dispoziții instituționale ale UEM;
- art. 121 TCE, asigurările sociale TCE, atribuțiile Comisiei;
- art. 128 TCE, cultura;
- art. 130 TCE, industria;
- art. 30B, art. 130D TCE, coeziunea economico-socială TCE, FSE;
- art. 130N TCE, cercetare și inovație;
- art. 130S.2 TCE, mediu;
- art. 136 și art. 227 TCE, țări și districte de peste mări;
- art. 138.3 TCE, procedura electorală unică (Aviz conform al PE);
- art. 145 TCE, atribuirea de competențe executive;
- art. 151.2 TCE, numirea secretarului general al Comisiei;
- art. 157.1 și 159 TCE, modificarea numărului de comisari;
- art. 165-166 TCE, mărirea numărului de judecători TCE, avocați generali;
- art. 168A.3 TCE, categorii de teme pentru TPI, componența TPI, modificarea statutului CJCE;
- art. 168A.4 TCE, regulamentul de proceduri al TPI;
- art. 188 TCE, modificarea Titlului III al Statutului CJCE;
- art. 188B TCE, numirea membrilor Curții de Conturi;
- art. 189B.3 și art. 189C TCE, procedura de Cooperare;
- art. 194 TCE, numirea membrilor CES;
- art. 198A-B TCE, numirea și Regulamentul Intern al CR;
- art. 201 TCE, sistemul de resurse proprii TCE, ratificarea de către statele membre conform normelor constituționale;
- art. 209 TCE, regulamente financiare;
- art. 217 TCE, regim lingvistic;
- art. 223 TCE, comerțul cu arme;
- art. 228.2 TCE, acorduri internaționale (atunci când este necesară unanimitatea);
- art. 235 TCE, noi competențe ale CE;
- art. 238 TCE, acorduri de asociere (Aviz conform al PE);
- art. J.3, J.2.2, J.8, J.11 TUE, PESCE;
- art. K.3, K.8, K.9 TUE, JAI;
- art. N TCE, dispoziții comune;
- art. O TCE, aderarea de noi membri (Aviz conform al PE);
- art. 2.3 TCE, protocol social;
- art. 41 TCE, protocol, Statutul SEBC și al BCE;
- art. 6 TCE, protocol, criterii de convergență.

Confirmări și modificări prin Tratatul de la Amsterdam

TCE

- cetățenie : art. 8A (dreptul la libera circulație); art. 8B (dreptul de vot pasiv și activ pentru alegerile în PE și locale); art. 8E (drepturi adiționale de cetățenie);
- Politica Agricolă Comună : art. 45, paragraful 3 (ajutoare compensatorii pentru importul de materii prime);
- libera circulație : art. 51 (asigurări sociale); art. 57, paragraful 2 (modificarea principiilor legislative asupra regimului profesiilor într-un stat membru); art. 73C (măsuri de liberalizare a capitalurilor);
- ajutoare de stat : art. 93;
- fiscalitate : art. 90;
- armonizare legislativă : art. 100 (apropierea legislațiilor pieței comune în afara cazurilor prevăzute la art. 100A);
- UEM : art. 103A (asistența financiară a unui stat membru, măsuri economice în caz de dificultăți grave); art. 104C, paragraful 14 (deficit excesiv); art. 105, paragraful 6 (BCE); art. 106, paragraful 5 (statutul SEBC); art. 109, paragrafele 1 și 4 (acorduri asupra sistemului ratelor de schimb); art. 109A, paragraful 2 (numirea membrilor conducerii BCE)¹; art. 109F, paragraful 1 (numirea Președintelui IME)²; art. 109F, paragraful 7 (IME); art. 109K, paragraful 5, și art. 109L, paragrafele 4-5 (diferite dispoziții UEM); art. 165 (protocol-statut), art. 41, paragraful 1 (protocol 3, statutul SEBC/BCE, revizuire statut); art. 6 (protocol 6, criterii de convergență ale art. 109J TCE); art. 2 și art. 4, paragrafele 3 (protocol 14, politica socială);
- politica socială : art. 121 (asigurări sociale pentru muncitorii imigranți, atribuțiile Comisiei în aplicarea măsurilor comune);
- cultură : art. 128;
- industrie : art. 130;
- coeziunea economică și socială : art. 130B (acțiuni concrete în afara fondurilor structurale); art. 130D (fonduri structurale și de coeziune);
- cercetarea : art. 130I (adoptarea programului-cadru de cercetare); art. 130O (crearea de societăți comune);
- mediu : art. 130S (unele dispoziții de mediu);
- țări și teritorii de dincolo de mări : art. 136;
- instituții : art. 138, paragraful 3 (adoptarea unui procedeu electoral uniform pentru PE); art. 145 (modalități de exercitare a competențelor); art. 157, paragraful 1 (modificarea numărului de membri ai Comisiei); art. 159 (substituirea membrilor Comisiei); art. 165-166 (mărirea numărului judecătorilor și avocaților generali); art. 168A, paragrafele 2 și 4 (Curtea de Primă Instanță); art. 188 (modificarea Titlului III al statutului CEJ); art. 189A (modificarea propunerilor Comisiei); art. 189B, paragraful 3 (Codecizie, a doua lectură); art. 189C, literele d) și e) - cooperare - a doua lectură; art. 198B (Comitetul Regiunilor);

1. Prin acordul comun al statelor membre.

2. Pentru decizii referitoare la Institutul Monetar European se menținea acordul comun al statelor membre.

- numiri : art. 151, paragraful 2 (numirea secretarului general al Consiliului); art. 158, paragraful 2 (numirea Președintelui și membrilor Comisiei)¹; art. 167 (numirea judecătorilor și avocaților generali)²; art. 188B (Curtea de Conturi); art. 194 (Comitetul Economico-Social); art. 198A (Comitetul Regiunilor);
- sedii : art. 216 (stabilirea sediilor instituțiilor)³; art. 13 (protocol 4, sediul IME)⁴; art. 37 (protocol 3, sediul SEBC/BCE)⁵;
- dispoziții financiare : art. 201 (dispoziții referitoare la sistemul de resurse proprii); art. 209 (regulamente financiare);
- dispoziții generale : art. 217 (regim lingvistic); art. 223 (interese de securitate ale statelor membre, comerț cu arme); art. 227 (sfera geografică de aplicare a tratatului); art. 228, paragraful 2 (încheierea de acorduri); art. 235 (obiectivele Comunității).

TUE

- Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) : art. J.2, paragraful 2, și art. J.8 (definiția Pozițiilor comune); art. J.3 și art. J.8 (adoptarea Pozițiilor comune); art. J.11 (cheltuielile operative ale PESC), Declarația 27;
- cooperarea în materie de justiție și probleme interne (JAI) : art. K.3 și art. K.4 (Poziții comune, Acțiuni comune, Convenții); art. K.8 (cheltuieli operative ale JAI); art. K.9 (pasarele spre art. 100C);
- dispoziții finale : art. N, paragraful 1 (revizuirea tratatelor)⁶; art. O (aderarea de noi membri).

Ponderea voturilor în Consiliu

Germania, Franța, Italia, Marea Britanie	29
Spania, Polonia	27
România	14
Olanda	13
Grecia, Cehia, Belgia, Ungaria, Portugalia	12
Suedia, Bulgaria, Austria	10
Slovacia, Danemarca, Finlanda, Lituania, Irlanda	7
Letonia, Slovenia, Estonia, Cipru, Luxembourg	4
Malta	3
Total voturi :	345.

Majoritatea calificată : 255 de voturi, dacă propunerea vine de la Comisie, în alte cazuri cele 255 de voturi trebuind să exprime opinia a două treimi din numărul statelor membre.

În plus, un stat membru poate cere să se verifice dacă cele 255 de voturi reprezintă 62% din populația UE.

Minoritatea de blocaj s-a stabilit la 91 de voturi.

1. Prin acordul comun al statelor membre.
2. Prin acordul comun al statelor membre.
3. Prin acordul comun al statelor membre.
4. Prin acordul comun al statelor membre.
5. Prin acordul comun al statelor membre.
6. Prin acordul comun al statelor membre.

Anexa 4

Comisia Europeană

Direcții generale

Politici :

Agricultura
Concurența
Economie și Finanțe
Educație și Cultură
Muncă și Afaceri Sociale
Societăți, Energie și Transporturi
Fiscalitate și Uniune Vamală
Cercetare, Justiție și Afaceri Interne
Mediu
Piața Internă
Pescuit
Politică Regională
Sănătate și Protecția Consumatorilor
Societatea Informațională

Relații externe :

Extindere
Comerț
Dezvoltare
Relații externe

Odată cu aderarea României și Bulgariei, au apărut Protecția Consumatorilor și Multilingvismul ca și direcții generale de sine stătătoare desprinse din cele anterior existente.

Alte organisme

Secretariatul General al Comisiei
Buget
Serviciul Juridic
Presă
Serviciul Comun de Interpreți și Conferințe
Oficiul Statistic (EUROSTAT)
Serviciul de Traducători
Oficiul de Publicații Oficiale ale CE
Control financiar

Anexa 5

Comitetul Economic și Social (CES)

Sectoarele în care este obligatorie opinia CES

TCE

- art. 43.2 și art. 47, agricultura ;
- art. 49, libera circulație a lucrătorilor ;
- art. 54.1-2, dreptul la rezidență ;
- art. 63.1-2, libera circulație a serviciilor ;
- art. 75.1 și 75.3, transporturi ;
- art. 99, armonizarea fiscală a impozitului pe cifra de afaceri, consumuri specifice și alte impozite indirecte ;
- art. 100 și art. 100A, armonizarea legislativă având sau nu incidență directă asupra pieței interne ;
- art. 118, art. 118A și art. 121, politica socială ;
- art. 125, FSE ;
- art. 126.4, educație ;
- art. 127.4, formare profesională ;
- art. 130B, 130D, 130E, coeziune economico-socială, FEDER ;
- art. 130I, cercetare, dezvoltare ;
- art. 129D, rețele transeuropene ;
- art. 130, industrie, măsuri de sprijin ;
- art. 129, sănătate publică ;
- art. 129A, protecția consumatorilor ;
- art. 2.3 din protocolul asupra protecției sociale, asigurări, protecție în caz de șomaj, reprezentarea și apărarea intereselor colective ale lucrătorilor și patronilor.

TCEEA

- art. 7, cercetare și învățământ ;
- art. 9, centre de specializare ;
- art. 31, protecție sanitară împotriva radiațiilor ;
- art. 40-41, producerea energiei nucleare ;
- art. 96, suspendarea restricțiilor de a accede la locuri calificate de muncă din industria nucleară ;
- art. 98, contracte de asigurări care să acopere riscurile atomice.

Anexa 6

Comitetul Regiunilor (CR)

Sectoarele în care este obligatorie opinia CR

- Educație, art. 126.4 TCE
- Cultură, art. 128 TCE
- Sănătate, art. 129 TCE
- Rețele Transeuropene, art. 129A (orientări asupra obiectivelor generale și măsuri concrete de interoperabilitate a rețelelor)
- Coeziunea Economică și Socială, art. 130D-E (obiective, priorități, fonduri structurale, decizii de aplicare FEDER, crearea Fondului de Coeziune)

Ulterior, sectoarele CR se asociază celor ale CES ; altfel spus, se extind.

Anexa 7

Agențiile UE

Agențiile comunitare

- „Agenția Comunitară de control a pescuitului” (CFCA), cu sediul la Vigo (Spania); are ca scop îndeplinirea legislației comunitare în materie de pescuit, cooperarea statelor membre și controlul îndeplinirii acestor obiective.
- „Agenția Europeană a Drepturilor Fundamentale” (FRA), cu sediul în Viena; are drept obiect de activitate asistarea instituțiilor UE și a statelor membre în legătură cu drepturile fundamentale și normativizarea lor la nivelul UE.
- „Agenția Europeană pentru Mediu” (EEA), cu sediul la Copenhaga; are competențe în strângerea datelor necesare elaborării normelor europene specifice.
- „Agenția Europeană a Medicamentelor” (EMA), cu sediul la Londra; are competențe în evaluarea și analizarea medicamentelor care se comercializează în UE.
- „Agenția Europeană de Securitate Aeriană” (EASA), cu sediul la Köln; are în vedere reglementarea și punerea în aplicare a dispozițiilor legate de transportul aerian în UE.
- „Agenția Europeană de Securitate a Rețelelor și Informației” (ENISA), cu sediul în Creta; are drept scop asistarea instituțiilor comune ale UE și statelor membre în probleme legate de securitatea rețelelor IT și a informației.
- „Agenția Europeană de Securitate Maritimă” (EMSA), cu sediul la Lisabona; are drept scop securitatea maritimă și prevenirea poluării apelor.
- „Agenția Europeană pentru Substanțe și Produse Chimice” (ECHA), cu sediul la Helsinki; asigură coerența în utilizarea substanțelor chimice.
- „Agenția Europeană pentru Gestiunea Cooperării Operative la Frontierele Externe” (FRONTEx), cu sediul la Varșovia; asigură cooperarea în materie de pază a frontierelor externe ale UE, formarea de polițiști de frontieră etc.
- „Agenția Europeană pentru Reconstrucție” (EAR), cu sediul la Salonic; se ocupă de reconstrucția fostei Iugoslavii (mai puțin Slovenia, membră UE).
- „Agenția Europeană pentru Securitate și Sănătate în Muncă” (EU-OSHA), cu sediul la Bilbao (Spania); se ocupă de îmbunătățirea condițiilor igienico-sanitare la locul de muncă.
- „Agenția Feroviară Europeană” (ERA), cu sediul la Lille și Valenciennes; are drept scop securitatea și interoperabilitatea transporturilor feroviare.
- „Agenția Europeană pentru Securitate Alimentară” (EFSA), cu sediul la Parma; veghează asupra securității alimentare, inclusiv asupra sănătății și bunăstării animalelor și a protecției fitosanitare; urmărește aplicarea uniformă a normelor fitosanitare și veterinarie comunitare în sectorul alimentar și agroalimentar.

- „Centrul de traducere al organismelor UE” (Cdt), cu sediul în Luxembourg ; asigură traduceri necesare agențiilor specializate și descentralizate ale UE.
- „Centrul european pentru educare și formare profesională” (Cedefop), cu sediul la Berlin/Salonic ; promovează formarea profesională și pe cea continuă.
- „Fundația Europeană pentru Formare” (ETF), cu sediul la Torino ; se ocupa inițial cu formarea specialiștilor în problematica Europei de Est ; la ora actuală se ocupă, în plus, cu schimbul reciproc de informații în sectorul educației și al formării profesionale.
- „Centrul European pentru Prevenirea și Controlul Îmbolnăvirilor” (ECDC), cu sediul în Stockholm ; are drept scop prevenirea îmbolnăvirilor cu SIDA, SARS, gripă și alte boli infecțioase.
- „Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și Muncă” (EUROFOUND), cu sediul la Dublin ; contribuie la îmbunătățirea condițiilor de muncă și viață în UE.
- „Observatorul European al Drogurilor și Toxicomaniei” (EMCDDA), stabilit la Lisabona ; reunește informațiile necesare în lupta împotriva drogurilor.
- „Oficiul Comunitar al Varietății Vegetale” (CPVO), cu sediul la Angers ; are ca obiect de activitate controlul asupra obținerii de noi produse vegetale.
- „Oficiul de Armonizare a Pieței Interne – Mărci, Modele, Design” (OHIM), cu sediul la Alicante ; are drept scop garantarea proprietății intelectuale în UE prin înregistrarea mărcilor.
- „Agenția de control a GNSS European” (în formare).

Agențiile de cooperare în materie de PESC

- „Agenția Europeană de Apărare” (EDA), cu sediul la Bruxelles ; are drept scop impulsionează capacitatea de apărare a UE, în special gestionarea situațiilor de criză, cooperarea statelor în sectorul armamentului, stimularea cercetării militare.
- „Centrul de Sateliți al UE” (EUSC), cu sediul la Madrid ; are drept scop analizarea imaginilor primite prin sateliți.
- „Institutul pentru Studii de Securitate al UE” (ISS), cu sediul la Paris ; are drept scop crearea unei „culturi a securității europene”, realizând în acest scop studii, dezbateri etc.

Agențiile de cooperare în materie de JAI

- „Școala Europeană de Poliție” (CEPOL), cu sediul la Hampshire (Marea Britanie) ; are drept scop formarea de ofițeri superiori de poliție și impulsionează cooperarea polițiilor europene.
- „Oficiul European de Poliție” (EUROPOL), cu sediul la Haga ; asigură cooperarea statelor membre în materie de trafic de persoane, droguri, materiale radioactive și periculoase, mașini, arme etc. ; EUROPOL deține o foarte evoluată bază de date la nivel european.

- „Unitatea Europeană de Cooperare în Materie Judiciară” (EUROJUST), cu sediul la Haga; are drept scop creșterea eficacității luptei împotriva crimei organizate prin cooperarea autorităților naționale în vederea creării unui spațiu comun judiciar European.

Agențiile executive

- „Agenția Executivă a Competitivității și Inovației” (AECI); pune în practică Programul „Energia inteligentă. Europa”.
- „Agenția Executivă pentru Educație, Audio-vizual și Cultură” (AEEAvC); sprijină punerea în practică a celor 15 programe din educație, cultură, tineret, formare, cetățenie activă, audio-vizual ale UE.
- „Agenția Executivă pentru Programe de Sănătate Publică” (PHEA); gestionează programele multianuale de sănătate publică ale UE.

Bibliografie

1. Lucrări

- Agh, Attila, 1998, *The politics of Central Europe*, Sage Publication, Londra.
- Aghion, P.; Commander, S., 1999, „On the dynamics of the inequality in the transition”, *Economics of Transition*, vol. 7, nr. 2.
- Albert, S., 1986, „La Cour de Justice des Communautés”, în *Le Droit des affaires dans les pays de la CEE*, Jupiter, Paris.
- Aldcroft, D.; Morewood, S., 1995, *Economic Change in Eastern Europe*, Edward Elgar, Aldershot.
- Aldecoa Luzárraga, F., 1986, „El Acta Unica Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea”, *RIE*, nr. 2, Madrid.
- Aldecoa Luzárraga, F., 1992, *La Unión Europea*, UPV/EHB, Leioa.
- Aldecoa Luzárraga, F., 1993, *De la Comunidad Economica Europea a la Unión Europea: una visión desde Euskadi*, UPV/EHB.
- Aldecoa Luzárraga, F., 2002, „La politica de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación para la Agenda de paz”, *Tiempo de Paz*, nr. 65.
- Aldecoa Luzárraga, F., 2008, *La Europa que viene*, Marcial Pons, Madrid.
- Aldecoa Luzárraga, F.; Munoz, A., 1986, „Hacia una Ley Electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 2.
- Amato, G., 2002, „La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti”, *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nr. 3.
- Amphoux, J., 1979, „La Commission”, în J. Megret, *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Andreef, W., 1993, *La crise des économies socialistes. La rupture d'un système*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Andreef, W., 1997, „La transformación económica de los países del Este ocho años despues: resultados y retos para el futuro”, *Cuadernos del Este*, nr. 20.
- Antoine, Jacob, 2003, „La crise irakienne et l'élargissement de l'Union ont relancé le débat sur l'adhésion en Norvège”, *Le Monde*, 7 aprilie.
- Areilza, J.M., 1995, „Sovereignty or Management? The Dual Character of the EC's Supranationalism Revisited”, *Jean Monnet Working Papers*, nr. 2, Harvard.
- Areilza, J.M., 1997, „¿Nuevos metodos para una Europa Nueva?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1.
- Aron, R., 1956, „Esquisse historique d'une grande querelle idéologique”, în Aron R., Lerner D., *La querelle de la CED*, Armand Colin, Paris.
- Aron, R., 1984, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann Lévy, Paris.
- Arpio-Santacruz, M., 1990, „Los lugares de trabajo del Parlamento Europeo”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 2, Madrid.
- Arroyo-lara, E., 1986, „Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de Organizaciones Internacionales”, *Revista de Instituciones Europeas*, nr. 2, Madrid.
- Arroyo-lara, E., 1990, „Elementos definitorios de las organizaciones internacionales y consideración especial de la estructura institucional para la cooperación política del Acta Unica Europea”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 2, Madrid.

- Attlee, C.R., 1939, *New Europe*, Manchester Guardian, Manchester.
- Bacigalupo, M., 1994, „La constitucionalidad de la Unión Europea en Alemania (la sentencia del Tribunal Constitucional federal de 12 de octubre de 1993)”, *CJ de la CE*.
- Baldwin, R., 2001, „Nice Try : Should the Treaty of Nice be ratified?”, Centre for European Policy Research, *CEPR-MEI*, nr. 11, Londra.
- Baldwin, R.; Widgren, M., 2004, „Council Voting in the Constitutional Treaty”, *CEPS, Policy Brief*, nr. 53, <http://ceps.be>.
- Barau, A.; Vandersanden, G., 1977, *Contentieux communautaire*, Bruxelles.
- Bassot, E., 1993, „Les Comités des régions. Régions françaises et länder allemands face à un nouvel organe communautaire”, *RMC*, nr. 371, Paris.
- Battistella, D., 1993, „Fin de la guerre froide, fin de l'état du guerre?”, *Politique Etrangère*, nr. 3.
- Bărbulescu, I.Gh., 1996, *La preadhesión de los países de Europa Central a la Unión Europea, elemento clave de la unificación europea. Con especial referencia al caso de Rumania*, UPV/EHB, Bilbao.
- Bărbulescu, I.Gh., 2001a, *UE. Aprofundare și extindere*, Editura Trei, București.
- Bărbulescu, I.Gh., 2005a, *UE. De la economic la politic*, Editura Tritonic, București.
- Bărbulescu, I.Gh., 2005b, *UE. De la național la federal*, Editura Tritonic, București.
- Bărbulescu, I.Gh., 2006b, *UE. Politicile extinderii*, Editura Tritonic, București.
- Bărbulescu, I.Gh., 2007, *UE. Sistemul instituțional*, Editura Tritonic, București.
- Bărbulescu, I.Gh.; Lică, D., 2008, *Dicționar explicativ trilingv al UE*, Editura Polirom.
- Bebr, G., 1981, *Development of Judicial Control of the European Communities*, Martinus Nijhoff, Haga.
- Bermejo, R., 1987, „La Banque Européenne d'Investiment : une banque de développement”, *Revue internationale de droit économique*, nr. 3.
- Bertrand, P., 1994, „La base juridique des actes en Droit Communautaire”, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nr. 378.
- Biancarelli, I., 1988, „La Communauté et les collectivités locales”, *Rev. Française d'Administration Public*, nr. 48.
- Bieber, R., 1984, „The settlement of institutional conflicts on the basis of art 4 of the EEC”, *CMLR*.
- Bieber, R., 1986, „Implications of the Single Act for European Parliament”, *CMLR*, nr. 4.
- Bieber, R., 1993, „Les limites matérielles et formelles à la revision des traités établissant la Communauté Européenne”, *RMC*, nr. 367.
- Blanchard, O., 1998, *The Economics of Post-Communist Transition*, Clarendon Press, Oxford.
- Bluman, C., 1976, „Le Conseil Européen”, *RTDE*, nr. 1.
- Bluman, C., 1988, „Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte Unique Européen”. *RTDE*, nr. 2.
- Bonnaz, H.; Courtot, H., 1994, „L'ouverture des pays d'Europe centrale et orientale a bénéficié à l'Union Européenne”, *Economie et statistique*, nr. 279-280.
- Bosco, G., 1987, „Commentaires de l'acte unique européen”, *CDE*, nr. 4-5.
- Boulouis, V.J., 1984, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Monchestrien, Paris.
- Boulouis, V.J., 1992, „À propos des dispositions institutionnelles du TUE”, *REA*, nr. 4.
- Brabant, J. van, 1998, *The Political Economy of Transition : Coming to Grips with History and Methodology*, Routledge, Londra.
- Bradley, S., 1987, „Maintaining the Balance : the Role of the Court of Justice in defining the institutional position of the European Parliament”, *CMRL*.
- Brand, M., 2004, „Affirming and Refining European Constitutionalism : Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union”, *EUI Working Paper Law*, nr. 2, <http://www.iue.it>.
- Briand, A., 1950, „Briand Memorandum”, *Bulletin of Information News*, 11 septembrie.

- Bribosia, H., 1992, „Subsidiarité et repartition des compétences entre la Communauté et ses États membres”, *RMUE*, nr. 4.
- Brucan, S., 1990, „El mundo tiene que ser repensado en su globalidad”, *Tiempo de Paz*, Madrid.
- Brugmans, H., 1958, *Les Origines de la civilisation européenne*, Paris.
- Brugmans, H., 1969, *La pensée politique du fédéralisme*, Leyden.
- Brugmans, H., 1972, *La Idea Europea, 1920-1970*, Madrid.
- Brugmans, H. ; Duclos, P., 1963, *Le fédéralisme contemporain*, Leyden.
- Bruno, de Witte, 2002, „Il processo semi-permanente di rivisione dei trattati”, *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nr. 3.
- Burckhardt, C., 1953, *Vierhistorische Betrachtungen*, Manesse Verlag, Zürich.
- Burkhard, K.-D., 1995, „La Unificación Europea”, *Euro-Info*, Bruxelles.
- Buzan, B., 1991, *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*, International Affaire, Cambridge.
- Caminal, Badia Miquel, 2002, *El federalismo pluralista : del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.
- Capotorti, F., 1988, „Le status juridique de Conseil Européen à la lumière de l'Acte Unique”, *Riv. Dir. Int.*, nr. 1.
- Cardona-Llorens, J., 1998, *Nuevo orden mundial y mantenimiento de la Paz, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.
- Carrillo-Salcedo, J.A., 1976, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid.
- Carrillo-Salcedo, J.A., 1991, *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid.
- Cartabia, M., 2002, „Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: como se si trattasse di un processo costituente”, *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nr. 3.
- Cartou, L., 1991, „Droit communautaire, sources et mise en oeuvre”, *Dictionnaire du Marché Commun*, Joly, Paris.
- Casanovas y La Rosa, O., 1995, „La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales”, *Revista de Instituciones Europeas*, nr. 2.
- Castro-Ruano, J.L., 1994, *La emergente participación política de las regions en el proceso de construcción europea*, IVAP, Bilbao.
- Cerro Prada, B., 1992, „El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria : la problemática del artículo 238”, *Revista de Instituciones Europeas*, nr. 2.
- Chauchat, M., 1989, *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*, Paris.
- Chaumont, Ch., 1964, „La signification du principe de spécialité des organisations internationales”, *Mélanges offerts à H. Rollin*, Paris.
- Chaumont, Ch., 1970, „Cours Général de Droit International Public”, *RCADI*, nr. 1.
- Chavance, B., 1998, „Grand-route et chemin de traverse de la transformation postsocialiste”, *Economie et société*, Serie F, nr. 37.
- Chopin, Th., 2004, „Conseil Européen ; quelle constitution pour l'Europe”, *Fondation Robert Schuman, Synthèse*, nr. 139, <http://www.robert-schuman.org>.
- Constantinesco, V., 1974, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris.
- Constantinesco, V., 1979, „Fédéralisme-constitutionnalisme ou fonctionnalisme. Réflexions sur la méthode de l'intégration européenne”, *Mélanges Dehousse*, Paris-Bruxelles.
- Constantinesco, V., 1987, „L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire”, *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden.
- Constantinesco, V., 1991b, „Los doce trabajos de Hercule o la agenda de las conferencias intergubernamentales encargadas de revisar los tratados comunitarios”, *CIBOR*.
- Constantinesco, V., 1992a, „Conseil Européen”, *Répertoire de Droit communautaire*, Dalloz, Paris.

- Constantinesco, V., 1993, „Les Institutions communautaires. Présentation générale”, *Jurisclasseur Europe*, fasc. 200.
- Constantinesco, V., 1994, „¿Hacia la emergencia de un derecho constitucional europeo?”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, Universidad de Valencia, Valencia.
- Constantinesco, V., 2002, „Quelle constituante pour quelle constitution?”, *L'Europe en formation*, nr. 1.
- Constantinesco, V., 1991a, „Le principe de subsidiarité, un passage obligé vers l'Union européenne?”, in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris.
- Constantinesco, V., 1992b, „La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne”, *Aussenwirtschaft*.
- Coudenhove-Kalergi, 1990, *PanEuropa*, Moneda y Credito, Madrid.
- Craig, P., 2004, „The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order”, *EU Working Paper Law*, nr. 7, <http://www.iue.it>.
- Croizat, M.; Quermonne, J.-L., 1999, *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, Paris.
- Cruz-Vilaca, J.L.; Picarra, N., 1993, „Y a-t-il des limites matérielles à la revision des traités instituant les Communautés européennes?”, *CDE*, nr. 1-2.
- Curti-Gialdino, C., 1993, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, Roma.
- Curtin, D., 1993, „The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces”, *CMLR*.
- Dagtolglou, P., 1984, „Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea”, *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxembourg.
- Dashwood, A., 1994, „Community Legislative Procedures in the era of the Treaty on European Union”, *CMLR*, nr. 4.
- Daudet, Y., 1991, „Le droit international tire-t-il profit du droit communautaire?”, *L'Europe et le Droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris.
- Dârdală, L.-D., 2006, „Actori în sistemul internațional”, in A. Miroiu, R.-S. Ungureanu, *Manual de relații internaționale*, Editura Polirom, Iași.
- Debray, R., 1985, *La puissance et les rêves*, Gallimard, Paris.
- Dehousse, R., 1994, *Europe after Maastricht. An ever closer Union?*, München.
- Dehousse, R., 2002, „Nacimiento de un constitucionalismo transnacional”, *Foro Internacional*, nr. 2.
- Delmoly, J., 1992, „L'Accord de Maastricht”, *RAE*, nr. 1.
- Denza, E., 1994, „La ratification du Traité de Maastricht par le Royaume Uni”, *RMC*, nr. 376.
- Dewost, J.L., 1979a, „Le Conseil” in *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Dewost, J.L., 1979b, *Le Conseil de la Communauté Economique Européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Dewost, J.L., 1992, „Intérêts nationaux et intérêt communautaire dans les décisions de la Commission et du Conseil”, *Revue française d'administration publique*, nr. 63.
- Diedrichs, U.; Jopp, M., 2003, „Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work”, *The International Spectator*, nr. 3.
- Diez-Hochleitner, J., 1992, „La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht”, *G.J. de la CE*, nr. D-18.
- Dinan, D., 1994, *Ever closer Union? An introduction to the European Community*, MacMillan, Hampshire.
- Docavo-Alberti, L., 1994, „Principio de primacia y efecto directo del Derecho comunitario”, *Impuestos*, nr. 4.
- Domesticci-Met, M.J., 1987, „Les procédures législatives communautaires après l'Act Unique”, *RMC*, nr. 310.
- Draetta, U., 1974, *La Commissione delle Comunità Europee*, Milano.

- Dubois, L., 1992, „La responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire”, *Revue française du droit administratif*, ianuarie-februarie.
- Duverger, M., 1994, *Europa de los hombres*, Alianza Editorial, Madrid.
- Edward, D., 1987, „The impact of the Single Act on the institutions”, *CMLR*, nr. 1.
- Ehlrmann, C.D., 1988, „Compétences d'exécution conférées à la Commission. La nouvelle décision-cadre du Conseil”, *RMC*, nr. 316.
- Elgstrom, O., 2001, „Coalitions in European Union Negotiations”, *Scandinavian Political Studies*, nr. 2.
- Elizalde, J., 1987, „El Acta Unica Europea”, *G.J. de la CE*, nr. D-7.
- Elmann, M., 1994, „Transformation, depression and economics: Some lessons”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, nr. 1.
- Elmann, M., 1997, „Political Economy of Transformation”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, nr. 2.
- Elorza, J., 1996, „Complexity and Compromise surround IGC Debate”, *Challenge* 96, nr. 11.
- Embid Irujo, A., 1986, „El Parlamento Europeo”, în *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistematico desde el Derecho español*, Civitas, Madrid.
- Emmanouilidis, J.A.; Fischer, T., 2003, „Answering the Question of Power from European Perspectives. A Comparison between the Voting Procedures of Nice and the Convention Draft Constitution”, *Reform Spotlight 2003/2004*, Centre for Applied Policy Research, Bertelsmann Foundation.
- Emmert, F.; Pereira de Azevedo, M., „L'effet horizontale des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre?”, *Revue trimestrielle de droit européen*, nr. 3.
- Entrena Cuesta, R., 1980, *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.
- Everling, U., 1992, „Reflections on the Structure of the European Union”, *CMLR*, nr. 29.
- Favoreu, L., 1993, „Le contrôle de constitutionnalité du Traité de Maastricht et le développement du Droit constitutionnel international”, *RGDIP*, nr. 1.
- Filibeck, G., 2003, „The old Europe needs a new government”, *EUObserver*, 29 ianuarie.
- Fitzmaurice, J., 1988, „An analysis of the European Community's Cooperation Procedure”, *JCMS*, nr. 4.
- Fonseca Morillo, F., 1992, „La Unión Europea; génesis de Maastricht”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 1.
- Fontaine, F., 1983, *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, Institut Universitaire Européen, Florença.
- Frank Macera, B., 1995, „El Consejo de Estado frances y la aplicabilidad directa de las directivas comunitarias: la confirmación del rechazo de la invocabilidad de sustitución”, *Noticias de la Unión Europea*, nr. 121.
- Fukuyama, Fr., 1992, *Le fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris.
- Gadiss, J.L., 1981, *The United States and the End of the Cold War*, Oxford University Press, Oxford.
- García de Enterría, E.; Gonzalez Campos, J., 1986, *Tratado de Derecho Comunitario europeo*, Civitas, Madrid.
- Gaudissart, M.A., 1994, „La ratification du Traité sur l'Union Européenne: l'exemple de la Belgique”, *RMC*, nr. 375.
- Gazzo, E., 1969, „Le pouvoir d'initiative de la Commission”, în *La décision dans les Communautés Européennes*, Coloquio, Bruxelles, BNE, Madrid.
- Gilpin, R., 1981, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Giscard, d'Estaing, Valéry, 2003a, *Constitution européenne: Giscard pour une „Déclaration d'indépendance d'Europe”*, 28 martie, <http://www.fenetreeurope.com>.
- Giscard, d'Estaing, Valéry, 2003b, *Declaratia de la Roma*, 18 iulie, <http://www.european-convention.eu.int>.
- Glaesner, J., 1987, „L'Acte unique européen”, *RMC*, nr. 309.
- Glistrup, E., 1994, „Le Traité sur l'Union Européenne: la ratification de Danemark”, *RMC*, nr. 374.

- Gonzales Sanchez, E., 1987a, „El Acta Unica Europea”, *Rev. Gen. de Der.*, nr. 514-515.
- Gonzalez Sanchez, E., 1987b, „El procedimiento decisorio comunitario: participación de las administraciones nacionales”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 2.
- Gori, P., 1977, „L'Avvocato generale della Corte di Giustizia delle Comunità Europee”, in *Studii di Diritto Europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano.
- Gori, P.; Jung, H., 1986, „Les règles de procédure de la Cour de Justice des Communautés Européennes”, in *Le Droit des affaires dans les pays de la CEE*, Jupiter, Paris.
- Grabitz, E., 1984, „Las fuentes de derecho comunitario: los actos de las instituciones comunitarias”, in *Treinta años de Derecho comunitario*, Luxembourg.
- Grevi, Giovanni., 2004, „Light and Shade of the Quasi-Constitution. An Assessment”, The European Policy Centre, *EPC Issue Paper*, nr. 14, 23 iunie, <http://www.theepc.net>.
- Guillermin, G., 1999, „Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Court de Justice”, *JDI*, nr. 2.
- Haas, E., 1964, *In a New Europe?*, L.G.H., Boston.
- Hallstein, W., 1970, *L'Europe inachevée*, Lafont, Paris.
- Hartley, T.C., 1993, „Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement”, *ICLQ*.
- Hautala, H.; Kaufmann, B.; Walis, D., 2002, *El reto del referendum europeo*, IRI Europa, Amsterdam.
- Henriot, A.; Inotai, A., 1997, „Quel avenir pour l'integration entre l'Union Européenne et les PECO?”, *Economie internationale*, nr. 70.
- Heraud, G., 1961, „L'interétatique, le supranational et le federal”, *Annuaire de philosophie du droit*.
- Hoffmann, S., 1975, *Douze paradoxes pour une absence*, Esprit, Paris.
- Hosli, M.; Machover, M., 2004, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council. A Reply to Moberg”, *JCMS*, nr. 3.
- Huntington, S., 1990, „Los nuevos intereses estrategicos de los EEUU”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid.
- Iglesias Buhigues, J.L., 1974, „La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 1.
- Isaac, G., 1986, „L'insertion du Parlement Européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes”, *AFDI*.
- Isaac, G., 1995, *Manual de derecho comunitario general*, Países, Barcelona.
- Jacob, A., 2003, „La crise irakienne et l'élargissement de l'Union ont relancé le débat sur l'adhésion en Norvège”, *Le Monde*, 7 mai.
- Jacobs, F.; Corbett, R., 1990, *The European Parliament*, Butterworth, Londra.
- Jacque, J.P., 1984, „L'évolution du triangle institutionnel depuis l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct”, *Mélanges en l'honneur de P.H. Teitgen*, Paris.
- Jacque, J.P., 1986, „L'Acte unique européen”, *RTDE*, nr. 4.
- Jacque, J.P., 1992, „La décision du Conseil Constitutionnel du 9 avril 1992 (Traité sur l'Union Européenne)”, *RTDE*, nr. 2.
- Jacque, J.P.; Bieber, R.; Constantinesco, V., 1984, „Le Parlement Européen”, *Mélanges Teitgen*, Paris.
- Joliet, R., 1986, *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, Presses Universitaires de Liège, Liège.
- Kagan, R., f.a., „Power and Weakness”, *Policy Review*, nr. 113, <http://www.policyreview.org>.
- Kapteyn, P.J.C., 1992, „Community Law and the principle of subsidiarity”, *Revue des Affaires Européennes*, nr. 2.
- Kaser, J., 1984, „The European Investment Bank: its role and place within the EC system”, *YEL*.
- Kassim, H.; Wright, V., 1992, „The Role of National Administrations in the Decision-Making Processes of the European Community”, *Rivista Trimestriale di Diritto Pubblico*.

- Knell, M.; Rider, C., 1992, *Socialist Economies in Transition*, Edward Elgar, Aldershot.
- Kornai, J., 1994, „Transformational Recession: The Main Causes”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, nr. 1.
- Kovar, R., 1986, „Communautés Européennes”, *Jurisclasseur Europe*, fasc. 110.
- Kovar, R., 1988, „Compétences des Communautés”, *Jurisclasseur Europe*, nr. 420.
- Kustcher, H., 1976, „Méthode d'interprétation vue par un juge à la Court”, in *Rencontre judiciaire et universitaire*, OPOCE, Luxembourg.
- Labaronne, D., 1999, „Bilan des privatisations dans les pays d'Europe centrale et orientale”, *Le Courrier des pays de l'Est*, nr. 444.
- Labouz, M.F., 1992, *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union Européenne*, Paris.
- Ladeur, K.H., 1990, „European Community institutional reforms. Extra-National management as an alternative model to Federalisme?”, *LIEI*, nr. 2.
- Laidi, Z., 1993, *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Presses de la FNSP, Paris.
- Lamoureux, F., 2004, „Projet de Constitution: de la nécessité d'organiser une «arrière-garde»”, *Notre Europe*, 28 avrilie, <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- Landaburu, E., 2003, „Una PESC de dos velocidades”, *El Pais*, 24 august.
- Landelius, P., 1991, *Europa y el toro*, Tecnos, Madrid.
- Lane, R., 1995, „New Community Competences under the Maastricht Treaty”, *CMLR*, nr. 3.
- Lang, J.T., 1995, „What Powers should the European Community have?”, *European Public Law*, nr. 1.
- Laprat, G., 1985, „Les groupes politiques au Parlement Européen: la dialectique de l'unité et de la diversité”, *RMC*, nr. 286.
- Lauwaars, J., 1977, „The European Council”, *CMLR*, nr. 1.
- Laval, C., 1984, *Le Droit des affaires dans les pays de la CEE*, Jupiter, Paris.
- Lavigne, M., 1999, *The Economics of Transition. From Socialist Economies to Market Economy*, MacMillan Press, Londra.
- Le Mire, P., 1991, „Les répercussions de la construction européenne sur les collectivités locales”, *RMC*, nr. 352.
- Lebrun, J., 1983, „Dispositions financières de la CEE”, in *Le Droit des affaires dans les pays de la CEE*, Jupiter, Paris.
- Lecanda Crooke, I., 1992-1993, „Repercusiones constitucionales del Tratado de la Unión Europea”, *RFDUCM*, nr. 81.
- Lenaerts, K., 1988, *Le juge et la Constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européenne*, Bruylant, Bruxelles.
- Lenaerts, K., 1991, „Some reflections on the separation of powers in the European Community”, *CMLR*, nr. 1.
- Lenaerts, K., 1994, „Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du traité CE”, *CDE*, nr. 1-2.
- Lerruel, A., 2006, „Success versus Decisiveness. Conceptual Discussion and Case Study”, *Journal of Theoretical Politics*, nr. 18 (2).
- Lesguillon, H., 1974, „L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du Traité de Rome”, *AFDI*.
- Lévi, L., 1988, „Unificación Europea”, in *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid.
- Lévy, P.M.G., 1993, „Les inhibitions nationales des fonctionnaires européens”, *Mélanges Fernand Dehousse*, nr. 2, Bruxelles.
- Lodge, J., 1986, „The Single European Act: Towards a new Euro-Dynamism?”, *JCMS*.
- Lopez Escudero, M., 1983, „Intervencionismo estatal y derecho comunitario de la competencia en la jurisprudencia del TJCE”, *RIE*, nr. 3.
- Lopez, Aguilar, 1992, „Maastricht y la problemática de la reforma de la constitución”, *REP*.
- Louis, J.V. 1991, „Les accords de Maastricht. Un premier bilan”, *RMUE*, nr. 4.

- Louis, J.V. 1993, *L'héritage communautaire et le nouveau traité sur l'Union Européenne*, Tecnos, Madrid.
- Louis, J.V., 1969, „Les décisions des représentants des gouvernements des États Membres”, *Les Nouvelles*, Bruxelles, nr. 1174.
- Louis, J.V., 1979b, „Le Comité économique et social”, in J. Megret, *Le Droit de la Communauté Économique Européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Louis, J.V., 1979a, „Quelques réflexions sur la repartition des compétences entre la Communauté Européenne et ses États membres”, *RIIE/JEI*.
- Louis, J.V., 1986a, „Des institutions pour l'Europe”, *Estudios en honor del Prof. D. Antonio Truyol*, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Complutense, Madrid.
- Louis, J.V., 1986b, „L'Acte unique européen”, *RTDE*, nr. 2.
- Louis, J.V., 1989, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxembourg.
- Louis, J.V., 1992, „Un Gouvernement pour la Communauté européenne”, *Présence du Droit Public et des Droit de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruylant, Bruxelles.
- Louis, J.V., 1996, „La fusion des institutions des Communautés Européennes”, *RMC*, nr. 97.
- Louis, J.V., 2002, „La Convention et l'avenir de l'Union Européenne”, *Cahiers du droit européen*, nr. 3-4.
- Louis, J.V.; Vandersanden, G.; Waelbroeck, M., 1980, „La Court de Justice des Communautés Européennes et les États membres”, in *Colloque*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.
- Louis, J.V.; Waelbroeck, M., 1993, *Commentaires Megret. Le droit de la CEE: La Cour de Justice. Les actes des institutions*, vol. 10, Bruylant, Bruxelles.
- Luengo, F., 1997, „Países del Este: balance y desafíos”, *Cuadernos del Este*, nr. 20.
- Luengo, F., 1999, *Las economías de los países del Este. Autarquía, desintegración e inserción en el mercado mundial*, Síntesis, Madrid.
- Mackay, R.W.C., 1940, *Federal Europe*, Michael Joseph, Londra.
- Madariaga, S., 1952, *L'Esprit de l'Europe*, Mouvement Européen, Bruxelles.
- Mahony, H., 2003a, „Convention Presidium votes over Council President”, *EUObserver*, 25 aprilie.
- Mahony, H., 2003b, „Iraq boosts Convention's foreign policy debate”, *EUObserver*, 7 februarie.
- Maillet, P., 1994, *L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration*, L'Harmattan, Paris.
- Mangas, Martin A., 1977, „Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 2.
- Mangas Martin A., 1986b, „Los órganos auxiliares”, in E. García de Enterría, J.D. Gonzales Campos, *Tratado de derecho comunitario europeo*, Civitas, Madrid.
- Mangas, Martin A., 1986a, *Derecho comunitario y derecho español*, Tecnos, Madrid.
- Mangas, Martin A., 1992, „El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general”, *G.J. de la CE*, nr. D-17.
- Mangas, Martin A., 1993a, „Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”, in *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid.
- Mangas, Martin A., 1993b, „La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”, in *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Prof. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid.
- Mangas, Martin A., 1994, „La declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): Una reforma constitucional innecesaria o insuficiente”, *REDI*, nr. 377.
- Mangas, Martin A., 1996, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.
- Mangas, Martin A., 2004a, „El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional”, *Revista General de Derecho Europeo*, nr. 4, <http://www.iustel.com>.
- Mangas, Martin A., 2004b, *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de derecho comunitario*, Tecnos, Madrid.

- Marenco, G., 1970, „Les conditions d'application de l'article 235 du Traité CEE”, *RMC*.
- Marino, F., 1994, *El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico*, Madrid.
- Mattila, M., 2004, „Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers”, *European Journal of Political Research*, nr. 43.
- Mazey, S.; Richardson, J., 1993, „Pressure groups and lobbying in the EC”, in *The European Community and the Challenge of the Future*, Lodge, Londra.
- Megret, L.J., 1961, *Les Conseils des Communautés européennes*, AFDI.
- Megret, L.J., 1983, *Le Droit de la Communauté économique européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Megret, L.J.; Louis, J.V.; Waelbroeck, M., 1979, *Le droit de la CEE. Les Institutions*, Bruylant, Bruxelles.
- Mendez de Vigo, I., 2003, „Madrid-Europa”, *Revista de Información Europea de la Comunidad de Madrid*, nr. 10.
- Millward, A., 1992, *The European Rescue of the Nation State*, University of California Press, Berkeley.
- Miroiu, A., 2006, *Fundamentele politicii*, vol. I, Editura Polirom, Iași.
- Miroiu, A., 2007, *Fundamentele politicii*, vol. II, Editura Polirom, Iași.
- Moberg, A., 1998, „The Voting System in the Council of European Union. The Balance between Large and Small Countries”, *Scandinavian Political Studies*, nr. 4.
- Moberg, A., 2002, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council”, *JCMS*, nr. 2.
- Moberg, A., 2007, „Es realmente doble la doble mayoría?”, *Real Instituto Elcano*, nr. DT-23, Madrid.
- Molina del Pozo, C.F., 1987, *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid.
- Monnet, J., 1955, *Les États Unis d'Europe ont commencé*, Robert Laffont, Paris.
- Monnet, J., 1978, *Cittadino d'Europa*, Rusconi, Milano.
- Monnet, J., 1986, *Memorias*, Siglo XXI, Madrid.
- Morgenthau, H.J., 1973, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York.
- Murphy, F., 1988, „El caso Crotty y el referendum en Irlanda”, *RIE*, nr. 2.
- Neri, S., 1965, *De la nature juridique des Communautés Européennes*, Heule.
- Nicoll, W., 1986, „Histoire de la composition de la majorité qualifiée au Conseil en vertu des Traités”, *RMC*, nr. 295.
- Nicoll, W., 1987, „Qu'est-ce que la Comitologie?”, *RMC*, nr. 306.
- Nicoll, W., 1988, „Le dialogue législatif entre le PE et la Commission”, *RMC*, nr. 316.
- Nye, J., 2003, *La paradoja del poder nortamericano*, Taurus, Madrid.
- Oradovic, D., 1993, „Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty”, *LIEI*, nr. 1.
- Orsoni, G., 1983, *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, Economica, Paris.
- Ortega, A., 1997, „¿Llegara Europa ser Europa?”, *Claves de Razón Práctica*, octombrie.
- Palao, Taboada C., 1987, *Derecho financiero y tributario*, Colex, Madrid.
- Palazuelos, E., 1996, *Las economías postcomunistas de Europa del Este*, Abacus, Madrid.
- Palmieri, G.M., 1989, *La Corte dei Conti delle Comunità europee*, CEDAM, Padova.
- Pasetti, Bombardella F., 1987, „Le Parlement face au Conseil”, *Riv. Dir. Eur.*, nr. 2.
- Paulin, B., 1987, „Les pouvoirs de gestion de la Commission”, *RMC*, nr. 306.
- Peeters, G., 1970, „L'article 235 du traité CEE et les relations extérieures de la CEE”, *RMC*.
- Pelecha, Zozaya F., 1988, „El efecto directo en las directivas y recomendaciones”, *Aduanas*, nr. 360.
- Pelecha, Zozaya F., 1999, *Unión Europea. Tratados e Instituciones*, CISS, Madrid.
- Penrose, L.S., 1946, „The Elementary Statistics of Majority Voting”, *Journal of Royal Statistical Society*.
- Penrose, L.S., 1952, *On the Objective Study of Crowd Behaviour*, H.K. Lewis, Londra.
- Perez, Tremps J., 1994, „Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho Comparado”, *RFDUCM*, nr. 18.
- Perez, Vera E., 1977, „Algunas reflexiones sobre los procesos de integración regional”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 3.

- Pertek, J., 1993, „La formation des fonctionnaires et des juristes aux questions européennes”, *RMC*, nr. 371.
- Pescatore, P., 1970, „International Law and Community Law. A comparative Analysis”, *CMLR*.
- Pescatore, P., 1972, „Le droit de l'intégration”, Sijhof, Geneva.
- Pescatore, P., 1977, „El ejecutivo comunitario: justificación del cuatripartismo instituido por los Tratados de Paris y de Roma”, *Derecho de la Integración*, nr. 25-26.
- Pescatore, P., 1987a, „L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome”, *CDE*.
- Pescatore, P., 1987b, „Some critical remarks on the Single European Act”, *CMLR*, nr. 1.
- Philip, C., 1983, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, PUF, Paris.
- Piris, T.D., 1994, „Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?”, *CJ de la CE*, nr. D-22.
- Plender, R.; Perez, Santos J., 1985, *Introducción al Derecho comunitario europeo*, Civitas, Madrid.
- Pliakos, A., 1993, „La nature juridique de l'Union Européenne”, *RTDE*, nr. 2.
- Poehle, K., 1987, „Le PE et les parlements nationaux”, *RMC*, nr. 309.
- Pridham, Geoffrey; Herring, Eric; Sanford, George (eds.), 1997, *Building Europe?*, Leicester University Press, Londra.
- Quatremer, J., 2003, „Les institutions Européennes en phase avec les opinions”, *Libération*, 17 februarie.
- Quermonne, J.-L., 2004, „L'Union Européenne: objet ou acteur de sa Constitution? Essai sur la portée d'une politique institutionnelle à long terme”, *Revue française de science politique*, nr. 2.
- Ramirez-Gonzales, V., „El Informe Lamassoure-Severin acerca de la composición del Parlamento Europeo para 2009”, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.es.
- Ramon, Tamames, 1997, „El cuarto pilar: la Unión Monetaria Europea”, in *Reflexiones sobre el futuro de Europa. Jornadas sobre la CIG'96 y el Tratado de Ámsterdam*, Fundación Hispánica/ Europa, Madrid.
- Rasmussen, H., 1984, „El Tribunal de Justicia”, in *Treinta años de Derecho Comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruxelles.
- Redor, D., 1998, „De la planification de la main d'œuvre au marché du travail: crises et adaptations”, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 29.
- Reepinghen, Ch. van; Orianne, P., 1961, *La procédure devant la Cour de Justice des Communautés européennes*, Bruxelles.
- Reich, C., 1990a, „Le Parlement européen et la comitologie”, *RMC*, nr. 336.
- Reich, Ch., 1990b, „Le rôle du Parlement Européen dans le développement institutionnel de la Communauté européenne”, *RMC*, nr. 340.
- Reich, Ch., 1992, „Le traité sur l'Union Européenne et le Parlement Européen”, *RMC*, nr. 357.
- Reuter, P., 1960, *Communautés européennes et techniques d'unification. Les Problèmes juridiques et économiques du marché commun*, Lille.
- Reuter, P., 1961, „Principes de Droit International Public”, *RCADI*, vol. 103, tom II.
- Rideau, J., 1984, „Les compétences résiduelles et transitoires des États membres”, *Mélanges P.H. Teitgen*, Pedone, Paris.
- Rideau, J., 1992a, „Groupes de pression et administration dans la Communauté Européenne”, *Annuaire Européen d'Administration Publique*, Paris.
- Rideau, J., 1992b, „Le Traité de Maastricht du 7 février 1992 sur l'Union Européenne. Aspects institutionnels”, *RAE*, nr. 2.
- Robles Carrillo, M.A., 1994, „La posición del Tribunal de Justicia en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 3.
- Rogalla, D., 1982, *Fonction publique européenne*, Nathan, Paris.
- Roldan Barbero, J., 1993, „Democracia y Derecho Europeo”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 1.
- Rollet, Ph., 1987, *Spécialisation internationale et Intégration européenne*, Éditions Economica, Paris.

- Rosenau, J., 1990, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, New York.
- Rosenau, J.N., 1992, *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosentiel, F., 1967, *El principio de supranacionalidad*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Rougemont, D., 1948, *L'Europe en jeu*, La Baconnière, Neuchâtel.
- Rougemont, D., 1949, *L'Esprit Européen*, La Baconnière, Neuchâtel.
- Rougemont, D., 1961, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Payot, Paris.
- Rougemont, D., 1963, „Tres Milenios de Europa”, *Revista de Occidente*, Madrid.
- Rousseau, J.J., 1969, *Contrato Social*, Porrúa, Mexico.
- Ruyt, J., 1989, *L'Acte unique européen*, édition a II-a, Éditions de l'Université Libre, Bruxelles.
- Sacchetti, A., 1982, „Dispositions financières”, in J. Megret, *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Sacchetti, M., 1977, „Un nouvel organe des Communautés européennes : La Cour des Comtes”, *Revue du Marché Commun*, nr. 209.
- Sadurska, R., 1991, „Reshaping Europe”, *The Yale Law Journal*.
- Salome Cisnal de Ugarte, E., 1993, *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid.
- Sanchez Moron, M., 1986, „El Consejo de Ministros”, in *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistematico desde el Derecho Español*, Civitas, Madrid.
- Scharans, G., 1984, „La Comunidad y sus instituciones”, in *Treinta años de Derecho comunitario*, OPOCE, Luxembourg.
- Schild, J., 2002, „Key issues for the European Convention – a German point of view”, in *Debating Europe's Future: The Political Setting of the European Convention*, Clingendael Institute, Conference Report, Haga, 22 noiembrie, <http://www.clingendael.nl>.
- Schmitt, C., 1985, *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, The MIT Press, Cambridge.
- Schuman, R., 1963a, *Declarația din 9 mai 1950*, in Denis de Rougemont, *Tres milenios de Europa*, Revista Occidente, Madrid.
- Schuman, R., 1963b, *Pour l'Europe*, Nagel, Paris.
- Schuman, R., 1972, „Declaración del Ministro de Exteriores de Francia”, in Truyló y Serra, *La integración europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid.
- Schwartz, I.E., 1976, „Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235. Une compétence exclusive ou parallèle?”, *RMC*.
- Seidl, I., 1990, „L'immunité de juridiction des Communautés européennes”, *RMC*, nr. 338.
- Sidjanski, D., 1961a, „L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs”, *RGDIP*.
- Sidjanski, D., 1961b, „Un tabou européen : la supranationalité”, *Bulletin du Centre européen du Culture*.
- Sidjanski, D., 1963, *Les aspects matériels des Communautés européennes*, Librairie générale de Droit et Jurisprudence, Paris.
- Sidjanski, D., 1989, „Les groupes d'intérêt de l'Europe du Sud et leur insertion dans la CE”, *RMC*, nr. 325.
- Sidjanski, D., 1990, „Objectif 1993 : une Communauté fédérale européenne”, *RMC*, nr. 2.
- Sidjanski, D., 1992, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Sidjanski, D., 2003, „Référendum européen et référendums nationaux sur la Constitution européenne”, *Notre Europe*, 19 iunie, <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- Silva de la Peurta, R., 1992, „Los recursos de revisión e interpretación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Noticias CEE*, Madrid.
- Silvestro, M., 1989, „Des groupes politiques du PE aux partis européens”, *RMC*, nr. 327.
- Simon, D., 1981, *L'interprétation judiciaire des Traités d'Organizations*, Pedone, Paris.

- Simon, D., 1992, „Maastricht : progrès quantitatif ou saut qualitatif?“, *L'Europe*, ianuarie.
- Smith, A., 1994, „National identity and the idea of European unity“, *International Affairs*.
- Sobrinho, J.M., 1991, „La institucionalización del regionalismo internacional“, *Affairs internacionales*.
- Spinelli, A., 1960, *L'Europa non cade del cielo*, Il Mulino, Bologna.
- Spinelli, A., 1983, *Vers l'Union Européenne*, Institut Universitaire Européen, Florença.
- Stavridis, S., 2001, „Militarising the EU: the Concept of Civilian Power Revisited“, *The International Spectator*, nr. 4.
- Stein, T., 1994, „La sentencia del Tribunal Constitucional Aleman sobre el Tratado de Maastricht“, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 3.
- Stephanou, C.H., 1991, „Identité et citoyenneté européennes“, *RMC*, nr. 343.
- Sur, S.; Combacau, J., 1981, „Le droit des Organisations internationales“, *Droit international public*, Valée, Paris.
- Tabary, Ph., 1986, „BEI : des techniques nouvelles au service des priorités communautaires“, *RMC*, nr. 298.
- Tamames, R., 1997, „El cuarto pilar : la Unión Monetaria Europea“, in *Reflexiones sobre el futuro de Europa. Jornadas sobre la CIG'96 y el Tratado de Ámsterdam*, Fundación Hispania/Europa, Madrid.
- Taylor, L., 1994, „The market met its match : Lessons for the future from the transition's initial years“, *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, nr. 1.
- Taylor, P., 1982, „Intergovernmentalism in the European Communities in the '70s: patterns and perspectives“, *International Organization*.
- Teitgen, P.H., 1978, *Droit institutionnel communautaire*, Paris.
- Todd, E., 2003, *Después del imperio*, Foca, Madrid.
- Torrelli, M., 1969, „Les «habilitations» de la Commission des Communautés européennes“, *RMC*.
- Toulemon, R., 1991, „Communauté, Union politique, Confédération, Diplomatie ou démocratie plurinationale?“, *RMC*, nr. 348.
- Truyol y Serra, A., 1972, *La Integración Europea. Idea y Realidad*, Tecnos, Madrid.
- Truyol y Serra, A., 1984, *Integración Europea*, AKAL, Madrid.
- Vallejo Lobete, E., 1992, „La responsabilidad de los estados por la violación de la normativa comunitaria“, *Gaceta Jurídica de la CEE*, nr. B-71.
- Verges, J., 1979a, „L'Assemblée“, in J. Megret, *Le Droit de la Communauté Économique Européenne*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.
- Verges, J., 1979b, „Parlement Européen“, *Le Droit de la CEE*, vol. 9, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.
- Verloren van Themaat, P., 1987, „The interaction between European Community Law and Public International Law in the Light of the «Declaration on the Progressive Development of Principles of Public International Law relating to a New International Economic Order» adopted at the 62nd Conference of the ILA“, *Liber Amicorum P. Pescatore*, Baden-Baden.
- Verloren van Themaat, P., 1992, „Les défis de Maastricht : une nouvelle étape, mais vers quels horizons?“, *RMC*, nr. 352.
- Vidal-Folch, X., 2003, „La Constitución Europea“, *Claves*, nr. 135.
- Vignes, D., 1991, „Notes sur le contenu et la portée du Traité sur l'Union Européenne“, *AFDI*.
- Vignes, D., 1994a, „L'amenuisement de la souveraineté des États Membres des Communautés européennes et l'intégration régionale européenne“, *Studia Diplomatica*, nr. 2.
- Vignes, D., 1994b, „Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996“, *RMC*, nr. 382.
- Virally, M., 1974, „La notion de fonction en la théorie de l'organisation internationale“, *Mélanges offerts à Ch. Rousseau*, Paris.
- Vitta, E., 1972, „La théorie des formes de gouvernement et la structure des Communautés européennes“, *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles.
- Waelbroek, M., 1983, „La Cour de Justice. Les actes des institutions“, in J. Megret, *Le Droit de la Communauté Économique Européenne*, Bruxelles.

- Waelbroeck, M., 1987, „L'article 235”, în *Le Droit de la CEE*, ULB, Bruxelles.
- Wagner, H., 1998, „La transformation: un cadre historique et théorique”, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 29.
- Wallace, H., 1991, „The Commission and the Council after the Single European Act”, *The State of the European Community: Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*.
- Wallace, H.; Hayes-Renshaw, F., 2006, *The Council of Ministers*, Palgrave MacMillan, Londra.
- Wallace, H.; Wallace, W.; Pollack, A., 2005, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Institutul European, București.
- Weiler, J., 1991, „The Transformation of Europe”, *Yale Law Journal*, nr. 100.
- Weiler, J., 1995, „European Democracy and Its Critics: Five Uneasy Pieces”, *Harvard Jean Monnet Working Papers*, nr. 1
- Wendt, A., 1987, „The Agent-Structure. Problem in International Relations Theory”, *International Organization*, vol. 41, nr. 3.
- Wessels, W.; Driedrichs, U., 2003, „¿Qué quiere ser Europa? La paradoja de la fuerza y la debilidad europeas”, *La Vanguardia Dossier*, nr. 6.
- Whitman, R.G., 1998, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, MacMillan, Londra.
- Winter Curtin, Kellerman, 1996, *Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate*, Kluwer Academic Publishers, Haga.
- Wolfers, A., 1962, *Discord and Collaboration*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Zecchini, S., 1997, *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe: the 1990s*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

2. Documente

2.1. Comunitățile și Uniunea Europeană

- Comunitățile Europene, „Actul referitor la condițiile de aderare și de adaptare a tratatelor: aderarea la Comunitățile Europene a Spaniei și Portugaliei”, *JOCE/DOCE*, L241/29.08.1994, *BOE*/31.12.1994, *JOCE/DOCE*, L1/1.01.1995.
- Comisia Europeană, „Raport”, DG X, 1999.
- Comunitățile Europene, „Tratatul prin care se instituie un Consiliu unic și o Comisie unică a Comunităților Europene”, *JOCE/DOCE*, nr. 152/13.07.1967.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, „Treaty establishing a Constitution for Europe”, CIG 87/01/2004.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, „Report from the Presidency to the European Council on the Intergovernmental Conference”, 24 martie 2004, CIG 70/04, <http://www.ue.eu.int>.
- Conferința Reprezentanților Guvernelor Statelor Membre, „Propunere pentru Președinție”, CIG 52/03 ADD 1, 25.11.2003, <http://www.ue.eu.int>.
- Unión Europea, *Tratado de la Unión Europea y Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Union Européenne, „Déclaration relative à l'élargissement de l'Union Européenne, inscrite dans l'Acte Final de la Conférence, Annexe II”, *Traité de Nice. Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/2000, Bruxelles, 12 decembrie 2000.
- Union Européenne, „Déclaration sur le seuil de la majorité qualifiée et le nombre de voix de la minorité de blocage dans le cadre de l'élargissement, inscrite dans l'Acte final de la Conférence, Annexe III”, *Traité de Nice. Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/2000, REV 1, Bruxelles, 22 decembrie 2000.
- Union Européenne, „Déclaration relative au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, *JOCE/DOCE*, C340/10.11.1997.

- Union Européenne, „Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, *JOCE*, C340/10.11.1997.
- Union Européenne, *Traité de Nise. Texte agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/2000.
- Union Européenne, *Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne*, OPOCE, Luxembourg, 1997.
- Union Européenne, „Déclaration 6 de Belgique, de la France et de l'Italie au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, in *Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne*, OPOCE, Luxembourg, 1997.
- Uniunea Europeană, „Declarația asupra protocolului referitor la instituțiile extinderii”, unde se stabilește că, până la intrarea în vigoare a primei extinderi, se va prelungi Decizia Consiliului din 29 martie 1994 („Compromisul de la Ioannina”).
- Uniunea Europeană, „Declarația solemnă asupra Uniunii Europene”, Stuttgart, 19 iunie 1983, *RIU*, nr. 2/1983.
- Union Européenne, „Protocole sur l'élargissement de l'Union Européenne”; Annexe I, *Traité de Nise. Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/2000, REV 1, Bruxelles, 22 decembrie 2000.
- Union Européenne, „Protocole sur le Statut de la Court de Justice”, Annexe V, *Traité de Nise. Texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, SN 533/1/2000, REV 1, Bruxelles, 22 decembrie 2000.
- Union Européenne, „Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne”, in *Versions consolidées du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne*, OPOCE, Luxembourg, 1997.
- Uniunea Europeană, „Actul referitor la condițiile de aderare și de adaptare a tratatelor: aderarea la Comunitățile Europene a Spaniei și Portugaliei”, *JOCE/DOCE*, L241/29.08.1994, *BOE*/31.12.1994, *JOCE/DOCE*, L1/1.01.1995.
- Uniunea Europeană, „Actul Unic European”, *Bol. CE*, Supliment, nr. 2, 1986, *JOCE/DOCE*, L169/29.06.1987.
- Uniunea Europeană, „Anexa Acordului Interinstituțional, 1999. Perspectivele Financiare pentru UE-15”, *EXCELL/AGENDA2000/PFINAU*/15.11.1999.
- Uniunea Europeană, „Concluziile Președinției. Consiliul European de la Copenhaga”, 12-13 decembrie 2002, <http://ue.eu.int/summ>.
- Uniunea Europeană, „Declarația 23 privind viitorul Uniunii”, *JOCE/DOCE*, C80/10.01.2001, Bruxelles.
- Uniunea Europeană, „Proiectul de Tratat al UE, art. 28”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 2, 1994.
- Union Européenne, „Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne”, *JOCE/DOCE*, C340/10.11.1997.
- Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene, împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, *JOCE/DOCE*, C224/31.08.1992.

2.2. Consiliul European

- Conseil Européen, 1997, „Conclusions de la Présidence”, SN 400/1997, Luxembourg.
- Consejo Europeo, 1995, „Conclusiones de la Presidencia”, 16-17 decembrie, Madrid, Oficina de Información Diplomática, nr. 1606/1995, *Bol. CE*, 12/1995, *CSE*, (95)601.
- Consiliul European, 1974, „Carta de înființare a Consiliului European”, *Bol. CE*, 2/1974.
- Consiliul European, 1992, „Concluziile Consiliului European”, *DOCE/JOCE*, C341/23.12.1992, Edinburgh.

- Consiliul European, 1992, „Declarația Consiliului European”, 16 noiembrie 1992, *RIE*, nr. 3, Birmingham.
- Consiliul European, 1993, „Concluziile Consiliului European”, www.ue.eu.int/summ, Stuttgart.
- Consiliul European, 1993, „Concluziile Președinției”, *Bol. CE*, 6/1993, punctele 1.2.6, 1.3 și 1.29, Copenhaga.
- Consiliul European, 1994, „Raport al Consiliului către Consiliul European de la Essen referitor la strategia de pregătire pentru aderare a PECOS asociate”, în „Concluziile Președinției”, *Bol. CE*, 12/1994, Essen.
- Consiliul European, 1994, „Concluziile Președinției”, *Bol. CE*, 12/1994, punctul 1.13, Essen.
- Consiliul European, 1999, „Anexa Acordului Interinstituțional, 1999. Perspectivele financiare pentru UE-15”, *EXCELL/AGENDA 2000/PFINAU/15* noiembrie.
- Consiliul European, 1999, „Concluziile Președinției”, 10-11 decembrie, SN 300, Helsinki.
- Consiliul European, 1999, „Concluziile Președinției”, 15-16 octombrie, SN 200, Tampere.
- Consiliul European, 2001, „Concluziile Președinției”, 14-15 decembrie, Laeken, <http://ue.eu.int/summ>.
- Consiliul European, 2001, „Declarația de la Laeken privind viitorul Uniunii Europene”, 14-15 decembrie, <http://ue.eu.int/summ.htm>.
- Consiliul European, 2003, „Concluziile Consiliului European”, Atena, 16 aprilie, www.eu.int.summ.

2.3. Consiliul

- Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 24 octombrie 1998”, *JOCE/DOCE*, L319/24.11.1998.
- Consiliul UE, „Decizia nr. 88/591/CECA, CEEA, CEE a Consiliului din 24 octombrie 1988 prin care se creează TPI a CE”, *JOCE*, L319/25.11.1988, *JOCE*, L241/17.08.1989, *JOCE*, C215/21.08.1989.
- Consiliul UE, „Regulamentul 1267/99 privind ISPA”.
- Consiliul UE, „Regulamentul 1268/99 privind SAPARD”.
- Consiliul UE, „Regulamentul CEE 3906/89”.
- Consiliul UE, „Regulamentul CEE 1266 privind PHARE”.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 29 martie 1995 asupra adoptării de decizii prin majoritate calificată de către Consiliu («Compromisul de la Ioannina»)”, *JOCE/DOCE*, C105/13.04.1995; „Decizia de adoptare”, *JOCE/DOCE*, C1/1.01.1996.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului Uniunii Europene 95/1/CE, CEEA; CECA”, *JOCE/DOCE*, L1/1.01.1995.
- Consiliul UE, „Regulamentul CEE 3906/1989”.
- Consiliul UE, „Regulamentul CEE 1266/1999”.
- Consiliul UE, „Regulamentul 1267/1999”.
- Consiliul UE, „Regulamentul 1268/1999”.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului 66/532 din 26 iulie 1966”, *JOCE*, 21.09.1966.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului 93/591 din 8.11.1993”, *JOCE/DOCE*, L281/16.11.1993.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 20 septembrie 1967 prin care se hotărăște organizarea primelor alegeri pentru PE în iulie 1979” și „Actul referitor la alegerea reprezentanților din Parlamentul European prin sufragiu universal direct”, *JOCE/DOCE*, L278/8.10.1976.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 24 octombrie 1998”, *JOCE/DOCE*, L319/24.11.1998.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 29 mai 1994 asupra adoptării deciziilor Consiliului prin majoritate calificată («Compromisul de la Ioannina»)”, *JOCE/DOCE*, C1/1.01.1995.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 29 martie 1994 asupra adoptării deciziilor de către Consiliu prin majoritate calificată (*JOCE*, C105/13.04.1994), modificată prin decizia Consiliului din 01.01.1995”, *JOCE/DOCE*, C1/1.10.1995.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului Uniunii Europene 95/1/CE, CEEA și CECA”, *JOCE/DOCE*, L1/1.01.1995.

- Consiliul UE, „Decizia Consiliului din 26 iulie 1995”, *JOCE/DOCE*, C316/22.11.1995.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului, 94/728/CE, CEEA din 31.X.1994”, *JOCE/DOCE*, L239/12.11.1994.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului UE 95/1/CE, CEEA, 1 ianuarie 1995”, *JOCE/DOCE*, L1/1.01.1995.
- Consiliul UE, „Decizia nr. 93/350/CEEA, CEE, CECA din 8 iunie 1993 de modificare a Deciziei 88/591/CECA, CEE, CEEA”, *JOCE*, L144/16.06.1993.
- Consiliul UE, „Decizia nr. 94/149/CEEA, CEE, CECA din 7 martie 1994 de modificare a Deciziei 93/350/CECA, CEE, CEEA”, *JOCE*, L66/10.03.1994.
- Consiliul UE, „Directiva 93/109/CE din 06.12.1993”, *DOCE/JOCE*, L329/30.12.1993.
- Consiliul UE, „Directiva Comitologia”, *DOCE*, L197/18.07.1987.
- Consiliul UE, „Directiva Consiliului 89/130/CEE”, *JOCE/DOCE*, L49/21.02.1989.
- Consiliul UE, „Hotărârea Consiliului privind crearea Oficiului European de Poliție, din 26 iulie 1995”, *JOCE/DOCE*, C316/22.11.1995.
- Consiliul UE, „Regulament Intern”, *JOCE/DOCE*, L304/10.12.1993.
- Consiliul UE, „Decizia Consiliului 95/24/CE, CEEA și CECA din 6 februarie 1995”, *DOCE*, L31/10.02.1995.
- Consiliul UE, „Regulamentul 17/62”, *JOCE*, 21.02.1962.
- Consiliul UE, „Regulamentul 25/62 din 20 aprilie 1962 prin care se creează Fondul European de Organizare și Garanții Agricole (FEOGA).
- Consiliul UE, „Regulamentul 62/65 CEE din 25 martie 1965 prin care se creează Fondul European de Dezvoltare (FED).
- Consiliul UE, „Regulamentul Financiar”, *JOCE/DOCE*, L116/1973.
- Consiliul UE, „Rezoluție cu privire la calitatea redactării legislației comunitare, din 8 iunie 1993”, *JOCE*, C166/17.06.1993.

2.4. Comisia Europeană

- Comisia Europeană, „Comunicarea Comisiei către Consiliu din 01.03.1983 intitulată «Consecințele extinderii : flexibilizarea procesului decizional»”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 2/1983.
- Comisia Europeană, „Raport al Comitetului *ad hoc* pentru afaceri instituționale adresat Consiliului European din 29.03.1985”, *Rev. de Instituciones Europeas*, nr. 3/1985.
- Comisia Europeană, „Decizia Comisiei 93/492/CECA, CE, CEEA”, *JOCE/DOCE*, L230/11.09.1993, Comisia Europeană, „Decizia Comisiei 95/148/CECA, CE, CEEA”, *JOCE/DOCE*, L97/29.04.1995.
- Comisia Europeană, „Decizia Comisiei 94/168/CE, Euratom”, *JOCE/DOCE*, L77/19.03.1994.
- Comisia Europeană, „Regulament Intern”, *JOCE/DOCE*, L147/11.VII.1967.
- Comisia Europeană, „Decizia Comisiei 93/492/CECA, CE, CEEA”, *JOCE/DOCE*, L230/11.09.1993.
- Comisia Europeană, „Decizia Comisiei 95/148/CECA, CE, CEEA, din 8 martie 1995”, *JOCE/DOCE*, L97/29.04.1995.
- Comisia Europeană, „Decizia prin care se creează Consiliul consultativ al colectivităților regionale și locale”, *JOCE*, C247/06.09.1988.
- Commission Européenne, *Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large*, COM(97)2000.
- European Commission, „Flash Eurobarometer on the Future European Constitution”, *Flash Eurobarometer*, nr. 159, Bruxelles, 2004, <http://www.europa.eu.int>.

2.5. Parlamentul European

- Parlamentul European, „PE, Résolution, 17.05.1995. Fiche Thématique sur le Parlement Européen, Group de Travail”, PE 165.823, *Livre Blanc sur la Conférence Intergouvernementale de 1996*.
- Parlamentul European, „Raportul Faure”, Document PE/84/60-61.
- Parlamentul European, „Raportul Furlers”, Document PE/31/63-64.
- Parlamentul European, „Raportul Kirk”, Document PE/37.065/21.03.1974.
- Parlamentul European, „Draft Report on the draft Treaty on the European Constitution and EP opinion on the convocation of the Intergovernmental Conference (Raport «Gil-Robles-Tsatsos»)", 05.08.2003, *Provisional 2003/0902 (CNS)*.
- Parlamentul European, „Proiectul de tratat asupra Uniunii Europene al PE (Proiectul «Spinelli» de Constituție Europeană)", *RIE*, nr. 1/1984.
- Parlamentul European, „Raportul asupra CIG în contextul strategiei PE în vederea apariției UE (Raportul «Martin»)", PE, DOC, A3-281/90.
- Parlamentul European, „Raportul asupra strategiei PE față de crearea UE (Raportul «Hermann»)", PE, DOC, A2-375/88.
- Parlamentul European, „Rezoluția din 18.11.1993", PE 176.644, A3-0325/93.
- Parlamentul European, „Rezoluția din 23.04.1993", *JOCE*, C150/31.05.1993.

2.6. PE/Consiliu/Comisia Europeană

- PE/Consiliu/Comisia Europeană, „Decizia PE, Comisiei și Consiliului din 19.04.1995 cu privire la modalitățile de exercitare a dreptului PE de investigații", *JOCE*, L113/19.05.1995.
- PE/Consiliu/Comisia Europeană, „Declarația comună interinstituțională privind drepturile fundamentale, 05.04.1977", www.ue.eu.int.
- PE/Consiliu/Comisia Europeană, „Declarația comună PE, Consiliu, Comisie din 04.03.1975 asupra procedurii de concertare", *JOCE*, C89/22.04.1975.
- PE/Consiliu/Comisia Europeană, „Declarație instituțională cu privire la democrație, transparență și subsidiaritate, 25.10.1995", *JOCE*, L328/06.12.1993.
- PE/Consiliu/Comisia Europeană, „Modus vivendi aprobat de PE, Consiliu și Comisie, referitor la modul de executare a actelor adoptate conform procedurilor stabilite prin art. 189B, TCE", *JOCE*, C102/04.04.1996, <http://www.europa.eu.int/futurum>.
- PE/Consiliu/Comisia Europeană, „Acord interinstituțional asupra procedurii de aplicare a principiului subsidiarității", *JOCE*, L329/06.12.1993.

2.7. Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță

- CJCE, „Hotărârea 22/70, din 31.03.1971, Comisia vs Consiliu”.
- CJCE, „Aviz 1/94, OIM”.
- CJCE, „Hotărârea din 19.03.1996 asupra FAO”.
- CJCE, „Aviz 2/91, din 19.03.1993, OIM”.
- CJCE, „Aviz 1/75 din 11.11.1975”.
- CJCE, „Hotărârea 174/84, din 18.12.1986, Bulk Oil”.
- CJCE, „Aviz 1/94, din 15.11.1994, OMC”.
- CJCE, „Avizul 2/94, din 28.03.1996, asupra semnării de către Comunitate a «Convenției pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale»”.
- CJCE, „Concluziile Avocatului General, «AETR»”.
- CJCE, „Hotărârea din 01.06.1994, PE vs Consiliu”, C388/92.

- CJCE, „Hotărârea din 10.05.1994, Germania vs Consiliu”, C280/93.
CJCE, „Hotărârea din 05.07.1995, Parlamentul vs Consiliu”, C21/94.
CJCE, „Hotărârea din 02.03.1994, PE vs Consiliu”, C316/91.
CJCE, „Hotărârea din 30.03.1995, PE vs Consiliu”, C65/93.
CJCE, „Hotărârea din 04.10.1991, PE vs Consiliu”, C70/88.
CJCE, „Hotărârea din 05.05.1981, Comisia vs Marea Britanie”, 804/79.
CJCE, „Hotărârea din 07.02.1984, Comisia vs Italia”, 166/82.
CJCE, „Hotărârea din 07.07.1992, PE vs Consiliu”, C295/90.
CJCE, „Hotărârea din 07.11.1990, Culin vs Comisie”, C343/87.
CJCE, „Hotărârea din 09.03.1978”, 106/77.
CJCE, „Hotărârea din 10.02.1983, Luxembourg vs PE”, 230/81.
CJCE, „Hotărârea din 10.04.1984, Luxemburg vs PE”, 108/83.
CJCE, „Hotărârea din 10.05.1995, PE vs Consiliu”, C417/93.
CJCE, „Hotărârea din 10.07.1986, Wybot vs imunitatea deputaților europeni”, 149/85.
CJCE, „Hotărârea din 10.10.1978, Hansen”, 148/77.
CJCE, „Hotărârea din 13.12.1973, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders”, 35/73 și 38/73.
CJCE, „Hotărârea din 11.07.1974, Dassonville”, 8/74.
CJCE, „Hotărârea din 21.02.1973, Continental Can”, 6/72.
CJCE, „Hotărârea din 10.12.1974, Charmasson”, 48/74.
CJCE, „Hotărârea din 29.03.1979, Comisia vs Marea Britanie”, 231/78.
CJCE, „Hotărârea din 11.02. 1971, Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor”, 39/70.
CJCE, „Hotărârea din 11.06.1991, Comisie vs Consiliu”, C300/89.
CJCE, „Hotărârea din 07.03.1996, PE vs Consiliu”, C360/93.
CJCE, „Hotărârea din 11.07.1984, Comisia vs Italia”, 51/83.
CJCE, „Hotărârea din 11.07.1995, Comisia vs Spania”, C266/94.
CJCE, „Hotărârea din 11.07.1967, Sayag”, 5/68.
CJCE, „Hotărârea din 11.08.1995, Comisia vs Germania”, C143/92.
CJCE, „Hotărârea din 12.07.1973, Massey Ferguson”, 8/73.
CJCE, „Hotărârea din 12.07.1979, Italia vs Consiliu”, 166/78.
CJCE, „Hotărârea din 12.12.1967, Comisia vs Franța”.
CJCE, „Hotărârea din 29.05.1974, Koning”.
CJCE, „Hotărârea din 08.04.1976, Defrenne”, 43/75.
CJCE, „Hotărârea din 12.12.1969, Stauder”, 3/3/1977.
CJCE, „Hotărârea din 06.10.1982, Kerry vs CILFIT”.
CJCE, „Hotărârea din 13.06.1958, Meroni vs Înalta Autoritate”, 9/56.
CJCE, „Hotărârea din 14.02.1989, Star Fruit Company”, 247/87.
CJCE, „Hotărârea din 14.03.1973, Westzucker”, 52/72.
CJCE, „Hotărârea din 14.05.1974, Nold”.
CJCE, „Hotărârea din 14.07.1976, Kramer”, 6/76.
CJCE, „Hotărârea din 14.12.1971, Comisia vs Franța”, 7/71.
CJCE, „Hotărârea din 15.06.1976, Mills vs BEI”, 160/75.
CJCE, „Hotărârea din 03.03.1988, Comisia vs Consiliu”, 85/86.
CJCE, „Hotărârea din 02.12.1992, SGEEM vs Etroy, BEI”, C370/89.
CJCE, „Hotărârea din 15.07.1964, Costa vs ENEL”, 6/64.
CJCE, „Hotărârea din 15.07.1970, Chemie Farma”, 41/69.
CJCE, „Hotărârea din 17.12.1970, Koster”, 25/70.
CJCE, „Hotărârea din 27.09.1979, Eridania”, 230/79.
CJCE, „Hotărârea din 04.02.1982, Buyl”, 817/79.
CJCE, „Hotărârea din 15.12.1976, Donckerwolke”, 41/76.
CJCE, „Hotărârea din 16.07.1992, PE vs Consiliu”, C65/90.
CJCE, „Hotărârea din 16.11.1983, Thyssen vs Comisie”, 188/82.

- CJCE, „Hotărârea din 27.03. 1980, Sucrimex vs. Comisie”, 133/79.
- CJCE, „Hotărârea din 10.06.1982, Interagra vs Comisie”, 217/81.
- CJCE, „Hotărârea din 18.12.1992, Weddel vs Comisie”, C54/90.
- CJCE, „Hotărârea din 17.10.1970, Otto Scheer”, 30/70.
- CJCE, „Hotărârea din 17.12.1970, Koster”, 25/70.
- CJCE, „Hotărârea din 18.01.1990, Maurissen și Uniunea Sindicală vs Curtea de Conturi”, C193-194/87.
- CJCE, „Hotărârea din 18.02. 1970, Comisia vs Italia”, 38/69.
- CJCE, „Hotărârea din 19.03.1996, Comisia vs Consiliu”, C25/94.
- CJCE, „Hotărârea din 19.06.1990, Factortame”, C213/89.
- CJCE, „Hotărârea din 5.03.1996, Factortame III y Brasserie du pêcheur”, C48/93.
- CJCE, „Hotărârea din 19.11.1991, Francovich”, C6/90 și C9/90.
- CJCE, „Hotărârea din 1976, Kramer”, 6/76.
- CJCE, „Hotărârea din 1981, Comisia vs Marea Britanie”, 804/79.
- CJCE, „Hotărârea din 22.05.1990, Parlamentul vs Consiliul”, C70/88.
- CJCE, „Hotărârea din 22.09.1988, Franța vs PE”, 358/85 și 51/86.
- CJCE, „Hotărârea din 23.02.1988, Marea Britanie vs Consiliu”, 131/86.
- CJCE, „Hotărârea din 23.04.1986, Verzii”, 294/83.
- CJCE, „Hotărârea din 24.10.1989, Comisia vs Consiliu”, 16/88.
- CJCE, „Hotărârea din 24.11.1993, Mondiet”, C405/92.
- CJCE, „Hotărârea din 19.03.1996, Comisia vs Consiliu, FAO”, C25/94.
- CJCE, „Hotărârea din 25.05.1982, Comisia vs Olanda”, 97/81.
- CJCE, „Hotărârea din 26.02.1976, Sadam”, 88-90/75.
- CJCE, „Hotărârea din 30.05.1989, Comisia vs Consiliu”, 242/87.
- CJCE, „Hotărârea din 30.05.1989, Marea Britanie vs Consiliu”, 56/88.
- CJCE, „Hotărârea din 02.07.1992, PE vs Consiliu”, C295/90.
- CJCE, „Hotărârea din 26.03.1987, Comisie vs Consiliu”, 45/86.
- CJCE, „Hotărârea din 27.09.1988, Comisie vs Consiliu”, 165/87.
- CJCE, „Hotărârea din 02.02.1989, Comisie vs Consiliu”, C275/87.
- CJCE, „Sentința din 30.05.1989, Comisie vs Consiliu”, 242/87.
- CJCE, „Sentința din 30.05.1989, Marea Britanie vs Consiliu”, 56/88.
- CJCE, „Hotărârea din 27.05.1982, Otto Reichelt”, 113/81.
- CJCE, „Hotărârea din 06.05.1982, Fromme vs Balm”, 54/81.
- CJCE, „Hotărârea din 09.11.1983, San Giorgio”, 199/82.
- CJCE, „Hotărârea din 19.11. 1991, Francovich”, C6/90.
- CJCE, „Hotărârea din 16.12.1976, Rewe”, 33/76.
- CJCE, „Hotărârea din 07.07.1981, Rewe”, 158/80.
- CJCE, „Hotărârea din 16.03.1977, Comisia vs Franța”, 68/76.
- CJCE, „Hotărârea din 08.02.1983, Comisia vs Marea Britanie”, 124/81.
- CJCE, „Hotărârea din 07.02.1984, Jogeneel Kaas”, 237/82.
- CJCE, „Hotărârea din 27.09.1988, PE vs Consiliu”, 302/87.
- CJCE, „Hotărârea din 27.09.1994, Comisie vs Consiliu”, 165/87.
- CJCE, „Hotărârea din 28.03.1968, Kurrer”, 33/67.
- CJCE, „Hotărârea din 19.06.1975, Kuster”, 79/74.
- CJCE, „Hotărârea din 21.10.1975, Marengo”, 81-88/75.
- CJCE, „Hotărârea din 02.10.1975, Szemercy”, 178/78.
- CJCE, „Hotărârea din 21.04.1983, Ragusa”, 282/81.
- CJCE, „Hotărârea din 28.03.1996, Belgia vs Comunitatea Europeană și altele”, C19/94.
- CJCE, „Hotărârea din 28.11.1991, Luxembourg vs PE”, C213/88 și C38/89.
- CJCE, „Hotărârea din 29.10.1980, RTJ”, 41/69.
- CJCE, „Hotărârea din 15.07.1970, RTJ”, 41/69.
- CJCE, „Hotărârea din 29.10.1980, Roquette et frères vs Consiliu”, 138/79.

- CJCE, „Hotărârea din 29.10.1980, Maizena vs Consiliu”, 139/79.
 CJCE, „Hotărârea din 29.11.1956, Federația Belgiană a Cărbunelui vs Înalta Autoritate”, 8/55.
 CJCE, „Hotărârea din 30.03.1995, PE vs Consiliu”, C65/93.
 CJCE, „Hotărârea din 30.05.1989, Comisia vs Consiliu”, 355/87.
 CJCE, „Hotărârea din 30.10.1975, Rey Soda”, 23/75.
 CJCE, „Hotărârea nr. 113/86, Comisia vs Italia”.
 CJCE, „Hotărârea nr. 272/88, Comisia vs Grecia”.
 CJCE, „Hotărârea nr. C65/91, Comisia vs Grecia”.
 CJCE, „Hotărârea nr. 118/95, Comisia vs Italia”.
 CJCE, „Hotărârea din 08.04.1976, Defrenne”, 43/75.
 CJCE, „Hotărârea din 13.12.1976, Manghera”, 59/75.
 CJCE, „Hotărârile din 09.07.1987, Comisia”, 281/85, 285/85, 287/85.
 CJCE, „Hotărârile din 14.07.1976, Kramer”, 6/76.
 CJCE, „Hotărârea din 18.02.1970, Bollman”, 74/69.
 CJCE, „Hotărârea din 23.01.1975, Galli”, 31/74.
 CJCE, „Hotărârea din 02.02.1977, Amsterdam Bulb”, 50/76.
 CJCE, „Hotărârea din 18.10.1979, Denkavit”, 5/75.
 CJCE, „Hotărârea din 04.02.1988, Comisia vs Belgia”, 255/86
 CJCE, „Hotărârea din 23.12.1988, Comisia vs Franța”, 216/84.
 CJCE, „Hotărârile din 23.02.1988, Marea Britanie vs Consiliu”, 68/86 și 131/86.
 CJCE, „Hotărârile din 16.11.1989, Comisia vs Consiliu”, 11/88 și 131/87.
 CJCE, „Hotărârile din 27.05.1981, Essevi și Salengo”, 142-143/80.
 CJCE, „Hotărârea din 02.02.1988, Comisia vs Belgia”, 293/85.
 CJCE, „Hotărârea din 11.07.1995, Comisia vs Spania”, C266/94.
 CJCE, „Hotărârile din 09.03.1978, Simmenthal”, 106/77.
 CJCE, „Hotărârile din 17.12.1970, Koster”, 25/70.
 CJCE, „Hotărârile din 17.12.1970, Scheer”, 30/70.
 TPI, „Hotărârea din 26.09.1990, Beltrante vs Consiliu”, T48/89.
 TPI, „Hotărârea din 28.03.1996, Noonan vs Comisie”, T180/87.
 TPI, „Hotărârea din 29.03.1995, Anne Hogan vs CJCE”, T497/93.

2.8. *Comitetul Economic și Social*

Comitetul Economic și Social, „Regulament Intern al CES”, *JOCE/DOCE*, L228/19.08.1974, actualizat de către CES la 2.07.1994, *JOCE/DOCE*, L257/5.10.1995.

2.9. *Comitetul Regiunilor*

Comitetul Regiunilor, *TUE Maastricht*, art. G4, 130B, 130D, 130E, 198A, 198B, 198C;
Protocolul 16 TUE Maastricht și TUE Amsterdam, art. 263-265 TCE.

2.10. *Convenția Europeană*

Convenția Europeană, „A doua parte a Constituției. Raportul grupului de experți numiți de către serviciile juridice ale PE, Consiliu și Comisie”, 17.03.2003, CONV 618/2003.
 Convenția Europeană, „Contribuția lui Joschka Fischer și Dominique de Villepin referitor la arhitectura instituțională”, CONV 489/03.
 Convenția Europeană, „Document”, CONV 422/2002.

- Convenția Europeană, „Document”, CONV 435/2002.
 Convenția Europeană, „Document”, CONV 470/2002.
 Convenția Europeană, „Document”, CONV 489/2003.
 Convenția Europeană, „Grupul de contact regiuni și entități locale”, CONV 523/2003.
 Convenția Europeană, „Proiect de articole de la 1 la 16 ale Tratatului Constituțional”, CONV 528/2003.
 Convenția Europeană, „Proiect de articole referitor la acțiunea externă”, CONV 685/03.
 Convenția Europeană, „Proiect de articole pentru titlul IV al părții I a Constituției: Instituții”, CONV 691/2003.
 Convenția Europeană, „Proiectul de tratat prin care se instituie o Constituție pentru Europa”, CONV 850/2003.
 Convenția Europeană, „Proiectul de tratat prin care se instituie o Constituție pentru Europa”, Luxembourg, OPOCE, 2003.
 Convenția Europeană, „Protocolul asupra aplicării principiului de subsidiaritate și proporționalitate”, CONV 850/2003.
 Convenția Europeană, „Raportul Președinției Convenției către Președintele Consiliului European”, CONV 851/2003, anexa III.
 Convenția Europeană, „Valéry Giscard d'Estaing: Raportul prezentat Consiliului de la Salonic”, 20.06.2003, <http://european-convention.eu.int>.

2.11. Documente diverse

- Avize: TUE, art. G108A, 171, 175, 188C, 189-190, 198, 198C, 228; art. H14-15, 21; art. I107D, 108, 143, 146, 161, 170; art. O; Protocol 3 (art. 4, 34, 44), Protocol 4 (art. 10 și 15.2).
 Decizii: TUE, art. G173, 189-192; art. H14-15, 33; art. I161-164; Protocol 3 (art. 34) și Protocol 4 (art. 15).
 Directive: TUE, art. G33.7, 56.2, 57, 63.2, 64, 69, 87, 90.3; art. I161-164; Protocol 14 (art. 2); Declarația 11 și 19.
 House of Lords, „Regina vs Secretary of State Employment”, E.O.C., 3.3, 1994.
 *** *Moción de política general del Congreso de la Unión de Federalistas de Montreux; Manifesto Paneuropa*, de Coudenhove-Kalergi.
 *** „Poziția guvernului belgian asupra Proiectului de Constituție al UE”, Bruxelles, 19.07.2003, <http://www.europa.eu.int/futurum>.
 *** „Proiectul de declarație al Rezistenței Europene”, *L'Europe de Demain*, Neuchâtel, 1945.
 Rapoarte: TUE, art. D, G109B, 138E, 140, 156, 188C, 206; art. H17, 20D, 24, 45C, 78.8; art. I107D, 115, 125, 160C, 180.3; Protocol 3 (art. 15), Protocol 4 (art. 7, 11), 14bis (art. 7); Declarația 14, 19, 21.
 *** „Raportul Faure asupra fuziunii executivelor” (Document PE/84/60-61).
 *** „Raportul Furlers asupra competențelor PE” (Document PE/31/63-64).
 *** „Raportul Kirk asupra competențelor PE” (Document PE/37.065/21.03.1974).
 *** „Raportul Tindemans”, *Revista de Instituciones Europeas*, nr. 2, Madrid, 1976.
 *** „Rapport du Premier Congrès Annuel de l'Union Européenne des Fédéralistes”, 1947, Montreux.
 Recomandări: TUE, art. G103, 104C, 108A, 109K, 128, 175, 189, 228; art. H14-15, 21, 33; art. I146, 171; art. J7; art. K6; Protocol 3 (art. 34, 41), Protocol 4 (art. 5, 10, 15).
 Regulamente: TUE, art. G94, 173, 180A, 184, 189-191, 205, 209; art. I161-164, 179, 183; Protocol 3 (art. 34).
 *** „Scrisoarea ministrului Afacerilor Externe și a ministrului Afacerilor Europene adresată Președintelui Camerei Reprezentanților, referitoare la stadiul dezbaterii noului tratat european”, <http://www.europa.eu.int/futurum>.

Index

A

„Adunare Constituantă” (Convenția Europeană) 90, 92, 98, 385, 411, 415, 417, 420, 442
 „A doua lectură” 200, 212-214, 218, 223, 263, 274, 354, 370-377, 380, 482
 „A treia lectură” 214, 354, 374-376
 Achèvement, approfondissement, élargissement 49
 Acordul comun al statelor membre 273-275, 379-380, 482-483
 Acțiuni comune 132, 136, 155-156, 173, 247, 275, 306, 380, 483
 Activitatea BCE 332-333
 Activitatea CES 335, 337-338
 Activitatea CJCE 132-135, 137, 139, 141-146, 180-181, 187, 196, 210, 232, 241, 295, 303, 316, 319-325, 330, 337, 359-360
 Activitatea Comisiei 204, 350, 356
 Activitatea Consiliului 230, 241-243, 324, 355, 394, 406
 Activitatea CR 341-342, 352
 Activitatea Curții de Conturi 111, 329-332
 Activitatea PE 198-200
 Actori naționali 106-110
 Actori supranaționali 106-110
 Actorii unificării europene 106-111
 Actul Unic European (AUE) 54-57, 60, 125-126, 144, 151, 177, 190, 202, 206, 211, 215, 238, 255, 260, 263-264, 267, 298-300, 308, 321, 354, 359-360, 370, 375, 472
 Aderare 51-52, 55, 59, 61, 63-68, 70-76, 80-82, 84, 114, 131, 135, 147-148, 150-151, 156, 165, 182, 198, 201, 215, 224-225, 227, 233, 236-237, 255, 257, 263, 270, 273, 275, 280, 291, 305, 314, 318, 380, 387-389, 402, 411, 413, 415-416, 427, 451, 464, 471-473, 481, 483-484
 Adoptarea deciziilor 88, 105, 110, 210, 277, 290, 295, 372, 418
 Adunarea Parlamentară 49, 115, 149-150, 189-190, 470-472
 Agenția europeană de Armament, Cercetare și Capacități Militare 410, 432-433, 436
 Agențiile comunitare 346, 487
 Agențiile de cooperare în materie de Politică Externă și Securitate Comună (PESC) 56-58,

64-65, 70, 84-86, 91, 95-96, 102, 114, 121-122, 156, 173, 175, 177, 191, 202, 205, 230, 238, 243, 247, 257, 266, 269, 275, 295, 347, 364, 380-382, 387, 390, 405-408, 421, 427, 431-432, 447, 455-456, 467, 476, 480-481, 483, 488
 Agențiile de cooperare polițienească și judiciară în materie penală (JAI) 57-58, 64-65, 114, 121, 140, 156, 173-175, 191, 202, 205, 230, 233, 237-238, 243, 247, 257, 267, 269, 275, 295, 326, 345, 347, 380, 382, 455, 476-477, 480-481, 483, 488
 Agențiile executive 348, 489
 Alterarea echilibrului instituțional 367
 Alterarea procesului decizional 367-368
 Apărătorul dreptului comunitar 219-220
 Apărătorul poporului 59, 191, 205, 220-221, 253, 393, 454, 467, 478
 Aprofundare 27, 50, 53, 57, 59-60, 70, 86-88, 90, 96, 99, 123, 326, 368, 389, 396, 410, 413, 419, 421, 434, 463, 465
 Aristide Briand 33-34
 Asigurarea păcii 101
 Asimetria PE-Consiliu (procesul decizional) 376
 Asociația Europeană a Liberului Schimb (EFTA/AELC) 59, 247
 Atribuirea competențelor 141, 298, 394-395
 Avize 72, 155, 157-158, 192, 200, 205-206, 245, 247, 292-296, 302, 305-306, 328, 331, 334, 337, 339-340, 358, 362-364, 394, 455
 Avize instituționale 358-363
 Avizul Comitetului Economic și Social 363
 Avizul Comitetului Regiunilor 363
 Avizul conform 194, 200-201, 210, 214-217, 285, 296
 Avizul consultativ 209-211, 213, 215, 362-363
 Avizul Parlamentului European 358-363
 Avocați generali (CJCE) 319

B

Banca Centrală Europeană (BCE) 131, 172, 188, 197, 205, 216-217, 229, 256-257, 269, 274-275, 325, 328, 332-334, 379-380, 427, 429, 454, 467, 481-483
 Banca Europeană de Investiții (BEI) 56, 197, 334, 343-345

C

- Caracter democratic (instituțiile comune) 368-369
 Caracter dual (Consiliu) 230-231
 Caracter formal-constituțional (Tratatul Constituțional) 447-448
 Carta Drepturilor Fundamentale 92, 381, 387, 392, 431, 449, 451, 455, 467
 Cine avea competența de a stabili competențele Uniunii Europene 421-423
 Clauza „apărării reciproce” 432-433
 Clauza de salvagardare 121, 304
 Codecizia PE-Consiliu 56, 213, 215, 379, 420, 479
 Coeziunea economico-socială 253, 256, 341, 478, 481
 Colegiul de Comisari 289
 „Coloana vertebrală” a Tratatului Constituțional 447, 453
 Comisar 40, 80-82, 84-85, 87-88, 91, 160, 171, 186, 199, 201-202, 204, 235, 243, 256, 271-272, 277, 283-292, 297, 311-314, 318, 329, 405, 407, 417, 425-426, 436-437, 481
 Comisia 41, 45, 48-50, 52, 56, 58, 60, 63-64, 66-67, 69, 71-75, 79-82, 84-89, 95, 105, 111, 117, 122, 125-126, 130-131, 134, 136-138, 141-145, 149, 152-157, 159-163, 165, 169-175, 177, 179-180, 182-185, 187-188, 191-192, 195, 197, 199-222, 224, 226, 229, 231-232, 235-254, 256-265, 267-274, 277-281, 283-314, 316-318, 322, 326-329, 331, 334-341, 343-345, 349-376, 378-380, 387, 392, 394-395, 397, 400, 402, 404-409, 422, 424-426, 428-429, 431-432, 436, 448-449, 454, 457, 471-472, 474, 477, 480-484
 Comitetul CECO 343
 Comitetul Economic și Social (CES) 111, 131, 172-175, 183, 185, 197, 212, 240-241, 256, 296, 334-353, 363, 382, 423, 454, 467, 480-481, 485-486
 Comitetul Regiunilor (CR) 111, 131, 172-175, 185, 188, 194, 197, 212, 240-241, 257, 274, 334, 339-343, 349, 353, 363, 380, 382, 404, 423, 454, 467, 480-481, 483, 486
 Comitologie 296-301
 Competențe 131-145, 200-219, 243-251, 292-310, 317-322, 330-332, 337-338, 341-342, 369-370
 Competențe bugetare 216-218, 309
 Competențe comunitare 132-145
 Competențe conform art. 235 TCE 143-145
 Competențe evolutive 141-142
 Competențe exclusive 137-138
 Competențe executive 309
 Competențe implicite 141-142
 Competențe internaționale 219, 310
 Competențe naționale 134-136
 Competențe normative 206-216, 250
 Competențe partajate/mixte 139-141
 Competențe politice 201-206
 Competențe regionale 341-342
 Competențe sintetice 139-141
 Competențele BCE 131
 Competențele CES 337-338
 Competențele CJCE 317-320
 Competențele Comisiei 292-310
 Competențele Consiliului 243-251
 Competențele COREPER 369-370
 Competențele CR 341-342
 Competențele Curții de Conturi 330-332
 Competențele PE 200-219
 Competențele TPI 321-322
 Componența Consiliului 233-235
 Componența PE 194-200
 „Compromisul de la Ioannina” 88, 259, 273, 467
 „Compromisul de la Luxembourg” 262-263
 Comunitatea Economică Europeană (CEE) 29, 47-52, 55, 58-59, 89, 103, 107, 112, 115, 124, 144, 147-149, 151-153, 157-158, 161, 169, 171-173, 186, 190, 200, 213, 219, 230, 244, 249, 283, 289, 305-309, 316, 321, 359, 363, 394, 438, 463, 471-472
 Comunitatea Europeană (CE) 27-28, 37, 47, 49-54, 57-59, 63-66, 68, 73-75, 80, 101-104, 107, 110-111, 113-114, 118, 122-123, 125, 130-132, 134-145, 152, 158, 162, 164, 169, 172, 179-180, 184-186, 190-192, 194, 199, 201, 209-210, 213, 215, 217, 219-221, 229-230, 233, 236-238, 240, 244-245, 247, 252, 254, 257, 262-263, 266, 270, 287-289, 291-293, 296-297, 304, 306, 308, 310, 316, 321, 323, 330, 335, 342, 344, 349, 351, 354, 357-358, 360, 363, 372, 437-438, 453-455, 463, 481
 Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO/CECA) 27, 40-43, 45-50, 55, 89, 102-103, 107, 112, 115, 124, 141, 147-149, 152, 156-159, 161, 169-173, 190, 200, 229-230, 236, 241, 244-247, 257, 261, 283, 292, 305, 307-310, 316, 329, 334, 343, 394, 463, 471
 Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA) 27, 47-50, 89, 103, 107, 112, 124, 147-149, 152, 156-158, 169-173, 186, 188, 190, 200, 213, 215, 220, 229-230, 236, 244, 249-250, 252, 283, 289, 292, 296-297, 305-306, 310-316, 318, 323, 335, 359, 363, 394, 461, 471
 Comunitatea Europeană de Apărare 45-46, 107
 Comunitatea Politică Europeană 43-45
 Conferința Interguvernamentală (CIG) 35, 55-56, 72-73, 84-86, 88-92, 98, 213, 221, 252, 270-271, 273, 312-313, 325, 343, 385, 387, 390, 395, 397, 405, 407, 410-434, 436, 438, 442, 445-446, 453-455, 457, 464, 477
 Conferință internațională (Consiliu) 230-233
 „Configurația” juridică a Consiliului European 263-265
 Conflicte interinstituționale 358-359

- Congresul de la Haga 39
- Consens 46, 53, 92, 109, 119-121, 176, 224, 240, 255, 262-263, 268, 310, 325, 364, 367-368, 390, 405-406, 413, 415, 439-440, 446
- Consiliul 29, 44, 48-55, 67, 80-86, 88-89, 104, 121-122, 131, 136, 143-145, 149, 153-155, 160-161, 163, 165, 169-177, 179, 182, 186-188, 190-194, 197, 199-203, 205-220, 223, 226-227, 229-281, 283, 285-286, 288, 290, 292-301, 306-310, 313-314, 318-319, 321-322, 327-328, 330-331, 333-343, 348, 351, 353-363, 365-377, 379, 387, 390, 404, 406, 411-412, 422, 424-429, 431, 439-440, 448, 450-451, 471
- Consiliul European 39-40, 45, 53-57, 62, 66, 68-69, 71, 74-75, 106-107, 110-111, 121-122, 148, 175, 234, 238, 247, 262-270, 275-276, 285, 312, 352, 369, 385, 406-407, 422, 424, 426, 428-429, 432, 445, 453-454, 457, 468, 476
- Consolidare decizională 383-462
- Consolidare instituțională 383-462
- Consolidarea modelului politic 395-400
- Consolidarea PESCE 408-409
- Constituție 61, 89-90, 92-95, 97-99, 114, 119, 127, 130, 132, 140, 164-165, 235, 360, 386, 388-402, 404, 408-415, 418-421, 426, 430, 434, 446, 448, 451, 453-455, 466-468
- Constituțional 29, 35, 47, 90, 92-95, 97-100, 125-127, 155, 160, 174, 176, 180, 192-193, 199, 217, 226, 234-235, 268, 270, 285-286, 317, 322, 325, 334, 370, 381, 386-402, 404, 408-414, 417-421, 430, 434, 437, 439-446, 448-451, 453-457, 461-462, 465-468
- Constituționalizarea modelului european de societate 400-402
- Constitutiv 47-50, 54-58, 60, 62, 68-69, 85, 102-104, 110, 112, 114-116, 120, 124-127, 129, 133, 135, 141-142, 148-152, 164, 170, 178-179, 189-190, 192-194, 202, 217, 226, 229, 251, 266, 269, 278, 283, 305, 314-316, 319-320, 323, 326, 334-335, 337, 355, 360, 368, 448, 452-453, 463-464, 471-473
- Conținutul Tratatului Constituțional 448, 452, 467
- Convenția privind viitorul Europei 98, 125-126, 385-414, 442, 444, 464
- Cooperare 36, 39, 53, 55-60, 65, 69-70, 73, 90, 96, 105, 111-112, 114, 116, 120-121, 136, 139, 141-143, 145, 148, 162, 174-176, 180, 190-191, 200-202, 205-208, 211-215, 222-223, 229, 233, 238, 242, 244, 247, 253, 256, 263, 265, 267-269, 274-275, 326, 331, 345-349, 355, 358, 361, 370-374, 377-381, 396, 410, 413, 418, 420, 428-429, 432-433, 436, 450-452
- Cooperare consolidată/întărită 454-455
- Cooperarea PE-Consiliu 56, 201, 213, 215, 222-223, 249, 362-363, 370, 374-377, 379, 389, 420, 448
- „Cooperarea structurată permanentă” 432-433
- Coordonare și decizie 247-249
- COREPER 172-175, 212, 230, 233, 235, 237, 239-243, 258, 261-262, 268, 283, 294, 309, 350, 352-353, 355, 357, 361, 363-367, 369, 371-372
- Creșterea rolului PE în luarea deciziilor 377
- Criterii de aderare 73
- Criteriile de la Copenhaga 66, 94
- Curtea de Conturi 49, 111, 131, 169, 172-173, 183, 188, 229, 274, 283, 301, 328-331, 380-381, 392, 454, 480, 483
- Curtea de Justiție 49, 55, 111, 116, 122, 130-131, 137, 148-149, 158-161, 169-170, 172-173, 175, 177, 180-181, 206, 219-220, 283, 288, 294, 301-302, 315-317, 327-328, 330, 356, 381, 392, 404, 422, 424, 471, 480
- Cvorum 200, 205, 376

D

- Decizie 29, 36, 48-50, 55, 58, 66, 84, 87, 89, 91, 105, 115, 121, 127, 130, 137, 140-141, 150-152, 170, 173, 176-177, 180, 182, 186-188, 190-191, 193, 196, 200-201, 205, 209-216, 219-224, 227, 232, 238, 244-248, 253-255, 257, 259-262, 268-269, 271, 274-276, 280-281, 291-293, 296-300, 304, 318, 322, 328, 340, 349, 353-356, 358-360, 362, 365-373, 375-376, 386, 407, 410, 416, 424, 426-427, 429, 438, 440-443, 471-472
- Decizie/Hotărâre a CJCE 137, 181, 337
- Deliberările Consiliului 278, 365, 371
- Delimitarea competențelor 133, 325, 389, 400, 403-404, 414, 455
- Democratizarea CE/UE 335, 447
- Dezvoltare instituțională 46, 52-54
- „Dialogul clasic” Comisie-Consiliu 354-356
- Dialogul interinstituțional 179-182
- Dilema decizională 28, 437-444
- Dimensiunea economică (UE) 34, 102-103
- Dimensiunea instituțională a subsidiarității 339-343
- Dimensiunea juridică (UE) 145-165
- Dimensiunea politică (UE) 103-104
- Dimensiunea socială (UE) 104
- Dimensiunea socioeconomică a CE/CEEA 335-339
- Directiva 153-154
- Distribuirea puterii 437-439
- Drept comunitar 148-165
- Drept național 164-165, 316, 319
- Drept primar 143, 149, 151, 153, 159-160, 163, 193, 203, 220, 229, 231, 243, 250, 263-264, 283, 289, 309, 315-318, 320, 323, 332, 334, 349, 471-473
- Drept secundar/derivat 49, 123-124, 130, 137, 148-149, 152-159, 203, 213, 220, 231, 233, 263-264, 301-302, 304, 309, 315-316, 323, 334, 346

Dubla majoritate 28, 204, 273, 437-444, 447, 450, 456

E

Echilibrul instituțional 179-182

„Ecuajia extinderii” 65-70

Egalitatea statelor membre în raport cu UE 430

Eliminarea „privilegiului propunerii Comisiei” 374-376

Eurogrup 81, 393, 431, 436

Extindere 29, 44, 50-52, 59, 61-64, 66, 68, 70, 74, 79-81, 83-87, 89, 94, 97, 99, 134, 144-145, 195, 201, 214-216, 221, 238, 254, 256, 267, 270, 272-273, 277-278, 280, 284, 291, 294, 305, 311, 341-342, 356, 377-378, 387, 389, 404, 407, 413-414, 427, 438, 448, 450-451, 459, 463, 465, 480, 484

Extinderea votului prin majoritate calificată 85-87, 238, 273-275, 448

F

Factori comunitari 120-122

Factori interguvernamentali 120-122

Federal 34-35, 37, 39, 82, 92, 94, 97-98, 112, 118, 123-124, 132, 174, 176, 245, 311, 342, 389, 396-397, 405, 412-414, 418-419, 423, 425-426, 428, 439, 465-466

Federalismul European 34-36

Finalitatea politică a UE 417-419

„Flexibilitate constituțională” 452

„Frânele de urgență” 427-428

Funcția publică comunitară 182-188

Funcționarea Convenției 385-386

G

„Gardianul” dreptului comunitar 219-220

„Grupul Anticii” 363-365

Grupuri de interese economice 351

Grupuri de interese socioprofesionale 351

Grupuri de Lucru 173, 242, 350, 357, 364, 367, 386

Grupuri politice (PE) 197-200, 226

I

„Ideea europeană” 33-40, 114

Impas constituțional 444-452

Impulsionarea dreptului comunitar 251, 307-308

Imunități 149, 161, 176, 180, 184-188, 196, 199, 319-320, 471, 475

Independența instituțională 287, 344

Inițiativa normativă/legislativă 201, 208-209, 249, 293-295, 367

Instituție comunitară 87, 120, 175, 195, 229, 231, 244, 251, 263-264, 284, 286, 307, 309, 311, 329, 335

Instituții comune 41-42, 97, 148-149, 159, 169-170, 172, 189, 203, 335, 395, 471

Instituții comunitare 130-131, 160, 169, 198, 229, 245, 247-248, 257, 266, 284, 286, 307, 309, 320, 330-331

Integrare economică 56, 103, 398

Integrare europeană 28, 40-41, 58, 90, 118, 125, 171, 187, 192, 468

Integrare politică 27, 56, 113-114, 170, 398, 413

Interdependența instituțională 107

Interguvernamental 27, 36-37, 39, 47, 54-56, 67, 85, 87, 89-92, 97, 99, 114, 121, 126, 144, 174-176, 205, 231-232, 263, 311, 356, 367, 390, 396-397, 403, 405-406, 411, 413-414, 417, 419, 423, 426, 439, 466

Interguvernamentalism 17, 37, 96, 391

Interpelările 202-203

Î

Înalt Reprezentant al UE pentru PESC 455, 467
Încrederea cetățenilor în administrația comunitară 368-369

J

JAI 52, 58, 64-65, 114, 121, 140, 156, 173-175, 191, 202, 205, 230, 238, 243, 247, 257, 267, 269, 275, 295, 326, 345, 347, 380, 382, 455, 476-477, 480, 483, 488

Judecătoria CJCE 160-161, 317-319

Jurisprudență 65, 124, 135, 142, 158-161, 325, 358, 449, 455, 467

L

„Labirintul constituțional” 444

„Lectura unică” 354

M

Majoritate calificată 29, 49, 60, 80-81, 83-89, 91, 120, 145, 154, 156, 161, 176, 182, 206-208, 211-214, 217-218, 226, 238, 245, 249-261, 263, 270-271, 273, 276-281, 293, 300, 310, 313, 327-328, 330, 338-339, 343, 353, 355, 358, 361, 367, 370-376, 378-379, 381, 389, 394, 405-408, 414, 420, 423, 426-429, 431-432, 435, 438-440, 442-443, 448, 450-451, 454, 467, 476-479, 483

Majoritate simplă 156, 198, 215, 21, 220, 249, 251-252, 259, 261, 270

Mandatul Consiliului European (Tratatul de la Lisabona) 451

„Marea extindere” 62, 64-89

Membru al PE/europarlamentar/parlamentar European 84, 195-197, 201, 221, 224-227, 372, 445

Metoda unificării europene 111-113

„Ministru european al Afacerilor Externe” 100,
407, 431, 449, 450, 454-455, 462, 467
Minoritate de blocaj 277-280, 439-440
Misiunile statelor terțe 185
Mister PESC 84, 432
Modelul „regatei” 70-74
Modelul „stadionului” 70-74
Modelul de reformă al Convenției 405-410
Modelul european de apărare 433
Modelul european de societate 399, 401
Modelul social european 95-96, 388, 455
Moțiunea de cenzură 200, 204-205

N

Național 27, 35, 37, 39, 46, 69, 73, 75, 87,
91-93, 96, 105-107, 109-110, 120, 129,
133-136, 138, 141, 152, 156, 159-160, 162,
164, 175, 182, 185, 190-191, 193, 196-197,
206, 215, 226, 231, 234, 239, 246, 261-263,
298, 300, 316-317, 320-321, 331, 353, 357,
380, 390, 394, 400, 404, 414, 417, 421,
428-429, 440, 449, 452, 465, 467
Natura Comunităților 123, 174
Natura juridică a CJCE 159-160
Natura Uniunii Europene 439
Negocieri de aderare 80
Norma națională 138, 152, 193-194

O

Obiective 28, 39, 42, 46-47, 55-56, 59-60, 63,
65, 68, 70, 92, 95, 102-103, 110-111, 113-114,
116-120, 124-125, 127, 129-132, 134, 137,
139-145, 149, 152-153, 156-157, 169-170,
172-173, 178, 189, 202, 217, 229, 231, 237,
239-240, 244-245, 248-249, 251, 253, 255,
263, 272, 275, 283, 292-293, 296, 299,
305-307, 317, 329, 333, 341, 344, 346, 349,
351, 355-356, 358, 360, 369, 380, 388, 392,
394, 396-399, 401-405, 408, 430, 440, 446,
451, 455, 463-465, 468, 474, 478, 483,
486-487
Ordinea de zi 200, 235-238, 242, 257-258, 261,
268, 290-291, 365, 476
Organisme auxiliare 131, 171-172, 329-348
Organizarea CR 341-342
Organizarea BCE 332-334
Organizarea CES 338-339
Organizarea CJCE 320-321
Organizarea Comisiei Europene 289-292
Organizarea Consiliului 237-239
Organizarea Curții de Conturi 332
Organizarea PE 198-200
Organizații internaționale 73, 114, 117, 119,
121-125, 129, 170, 174, 189, 237, 250, 261,
310, 317, 380, 399
Organizații regionale 27, 119, 189

P

Pactul de Stabilitate și Creștere Economică 429,
431
Parlament național 190-192, 196, 206, 215, 404,
429
Parlamentul European 104, 110-111, 151, 169,
185-227, 247, 385, 424, 434-435, 474
Partea „A” a ordinii de zi (Consiliu) 242, 365-366
Partea „B” a ordinii de zi (Consiliu) 242, 366
Parteneriatul pentru aderare 74-75
„Pasarele” 408, 418, 424, 428-429
PECOS 59-62, 64-65, 68, 70-81, 85, 224-225,
247, 464-465
Perfecționarea PESC 408-409
Perfecționarea procesului decizional 377-382,
426-429
PESC 56-58, 65, 70, 84, 86, 95-96, 114, 121-122,
156, 173, 175, 177, 191, 202, 205, 230, 238,
243, 247, 257, 266, 269, 275, 295, 347,
38-382, 387, 390, 406-408, 415, 421, 427,
431-432, 455-456, 467, 476, 480-481, 483
Pilierul comunitar 173, 205, 269
Planul Marshall 37-39, 41
Planul Schuman 40-41, 101, 114
Politica de apărare 409-410
Ponderare regresivă 28-29, 437-444
Ponderarea voturilor 80, 229, 254, 271, 276,
278-279, 290, 311
Poziii 17, 45-46, 49, 51, 67, 71, 80, 82, 85-86,
88, 96, 106, 120, 155, 156, 169, 173, 196,
206-207, 212-213, 238-239, 242, 247, 262-263,
271, 275, 299, 303, 340, 350, 356-357, 361-364,
367, 369-371, 373, 375-376, 380, 387-388,
409-410, 422, 431-432, 439, 441, 447-448,
451, 476, 483
Preaderare 73-75
Președinte permanent al Consiliului European
286, 406-407, 423
Președintele Comisiei 84, 191, 199, 202, 235,
237, 240, 264, 267-268, 285, 312, 364, 406-407,
432
Președinția Consiliului 188, 202, 236-237, 240,
242, 264, 268, 295, 404, 425, 440
„Președinții colective” ale Consiliului 425
„Prima lectură” 212-213, 218, 222, 263, 370-373,
376-377
Principiul atribuirii 369
Principiul colegialității 289-292
Principiul competenței 164, 369
Principiul proporționalității 195, 369, 395
Principiul solidarității 394
Principiul subsidiarității 113, 132, 140, 353, 369,
395, 404
„Privilegiul unanimității” 270-273
Privilegii 147, 149, 176, 184-188, 196, 271-272,
320, 330, 376, 471

Procedura Codeciziei 372-375
 Procedura cooperării în luarea deciziilor 370-372
 Procedura de vot 251-257
 Procedura negocierilor 65-70
 Procedura scrisă 291, 365, 367
 Proceduri CJCE 323-325
 Proces decizional 167-382
 Procesul de reformă 412, 446
 Progresivitatea integrării 114-128
 Protocolul asupra extinderii UE 278-281, 314
 Putere de control 131
 Putere decizională 244-246
 Puterea consultativă 246

R

Rapoarte 47, 50, 52-54, 67, 70, 83-85, 106, 117, 119, 122, 132, 154, 156, 159, 161-162, 164, 181, 191, 194, 199, 201-203, 205, 208, 221, 247-248, 250, 269, 276, 288-289, 295, 298-299, 301, 305, 324, 327, 331, 345, 358, 360, 362, 364, 366, 370-371, 373, 387, 390-392, 401-402, 408-409, 413, 457-459, 467
 Raportul Lamassoure-Severin referitor la compo-
 nența PE 227, 457-461
 Ratificarea tratatelor 54-55, 83, 93, 224, 393, 411-412, 433-436, 451-452
 Ratificarea Tratatului de la Lisabona 451-452
 Recomandări 66, 152, 155-158, 173, 209, 217, 248-250, 292-296, 302, 305-306, 309-310, 333-334, 336, 431
 Recursul în anulare 219-220
 Recursul pentru inactivitate 219-220
 Redistribuirea puterii 28, 437-439
 Reforma decizională (UE) 405-407
 Reforma instituțională (UE) 76-89, 405-407
 Reforma politicilor 407-410
 Reforma tratatelor 29, 85, 267, 345, 385, 437, 446, 453
 Regimul lingvistic 186
 Regulament 142, 152-159, 161, 163, 169, 172, 178, 186, 197-200, 202-203, 205, 210, 213, 220, 226, 235-236, 238, 242-243, 248-249, 252, 256-258, 261, 263, 275, 285, 289-291, 294-297, 299, 301, 304-306, 308-309, 319, 321-324, 327-328, 331-333, 336-338, 340-343, 352, 355-356, 365, 369, 380-381, 404, 455, 467, 475, 477, 481, 483
 Relațiile interinstituționale 123, 131, 349-382
 „Reponderarea substanțială” a voturilor 276-278
 Reponderarea voturilor 84, 89, 270-273
 Reprezentanțele permanente ale statelor membre 185
 Reprezentarea UE 240
 „Revizuirea simplificată” 429, 451
 Rolul experților naționali 350

S

„Salvarea” Tratatului Constituțional 454-456
 Secretariatul general al Consiliului 171, 233, 239, 243, 268, 352, 411
 Secretarul general al Consiliului 84, 243
 Serviciul European de Acțiune Externă 432
 Simplificare decizională (UE) 403-404
 Simplificare normativă (UE) 403-404
 Sistem de vot 28, 49, 200, 252, 437-438, 441
 Sistem normativ 28, 147-165
 Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) 131, 172, 217, 256-257, 274-275, 332-334, 379-380, 481-483
 Sistemul instituțional (UE) 28, 41, 43, 48-49, 53, 60, 81, 115, 169-188, 229, 235, 243, 247, 344, 355-357, 423-424, 464
 Spațiul Economic European 59-60
 State asociate 70-71, 75, 345
 State candidate 62-68, 70-76, 79, 92, 276, 280, 387-388, 395, 402
 State fondatoare 43, 50, 226, 388, 435, 463
 State mari 82, 88, 254, 271, 280, 395, 427, 437, 439-441, 443, 461
 State membre 43, 79, 81-82, 84, 90, 92, 103, 105, 114, 131, 140, 152, 161, 164-165, 186, 197, 224, 226-227, 231, 237, 251, 265, 273, 297, 303-304, 307, 311, 314, 322-323, 380, 388, 390, 395, 397, 400, 408, 410, 416, 418, 426-427, 433-434, 438, 442, 445, 452, 458, 464
 State mici 82, 271-272, 311, 395, 438, 440, 444
 State terțe 76, 240, 250, 253, 310, 344, 409, 432, 478
 Strategia consolidată de preaderare 74-75
 Strategia de preaderare 74-75
 Subsidiaritate 36, 69, 97, 105, 133, 140-141, 178, 342, 353, 359, 369, 386, 393, 395, 400, 403-404, 450, 455
 Sufragiu universal direct 150, 190, 192-194, 472
 Supranational 27, 37, 39, 41, 92, 94, 98, 106, 111-113, 123, 140, 164, 171, 175, 217, 261, 283, 286, 308, 389, 402, 465
 Suprastatal 90, 106, 108, 290
 Supremația dreptului comunitar 164, 420, 449, 455, 467

T

Transparența decizională 352-353
 Transparența legislativă 361-362
 Tratamente 28-29, 35, 40-52, 54-63, 65-72, 79, 83-85, 89-93, 97-106, 110-122, 124-127, 129-145, 149-151, 157-159, 161-162, 164-165, 169-176, 178-182, 184, 186, 189-190, 192-195, 197, 199-203, 208-218, 220-222, 224, 226-227, 229-230, 232-237, 243-246, 248, 250-251, 253, 255, 257, 259-262,

- 264-267, 269-270, 274-275, 279, 283-289,
292-299, 301, 303-308, 311-320, 323, 325-329,
331-337, 339, 341-342, 345, 349, 355-356,
359-360, 362-363, 366, 368, 370, 372, 377,
379-381, 385-405, 408-421, 423, 425-439,
442-456, 459, 461-462, 464, 466-468, 471-473
- Tratate Constitutive 49, 56, 58, 101-102, 104,
112, 115-116, 120, 129, 133, 135, 141, 148-152,
164, 170, 178, 189-194, 202, 229, 266, 269,
283, 315-316, 319, 326, 334-335, 337, 355,
360, 368, 452, 472-473
- Tratatul Comunității Economice Europene (TCEE)
47, 54, 136, 159, 170-171, 181, 192, 194,
218, 230, 250, 283, 308
- Tratatul Comunității Europene (TCE) 121, 124,
130-139, 141, 143-145, 148, 152-160, 162,
164, 169, 174-175, 178-180, 186, 189-190,
192-195, 197, 199-201, 203-213, 215-227,
229, 233-236, 238, 241, 243-255, 258-261,
263-265, 269, 272-274, 281-287, 289-302,
304-310, 313-323, 325, 327, 329-345, 353-356,
359-360, 362-363, 369-370, 372-373, 375-377,
379-382, 387, 393, 448, 453-454, 456, 477-481
- Tratatul Comunității Europene a Cărbunelui și
Oțelului (TCECO/CECA) 170, 229, 310, 334
- Tratatul Comunității Europene a Energiei Atomice
(TCEEA) 124-125, 130-132, 135, 137,
143-144, 153-156, 158-160, 170-171, 186,
189, 192-194, 201, 203-204, 210, 220, 229-230,
236, 241, 243-248, 250-255, 258, 260-261,
264-265, 283-289, 292, 294-295, 297-310,
315-319, 329-331, 334-338, 355
- Tratatul Constituțional 28, 35, 56, 90, 92-93,
98-100, 103, 286, 389-390, 396, 411-412,
417-418, 436, 439-441, 443-453, 455-456,
461-462, 467, 471
- Tratatul Constitutiv al Uniunii Europene (TUE)
49, 54, 56, 58-60, 62, 64, 67, 69-70, 83,
86-88, 106, 113, 118, 121-122, 125, 132-133,
140-141, 144-145, 152-153, 158, 162, 169-171,
173, 190, 194-195, 201-205, 207-208, 211,
213-216, 220, 225, 229, 234, 236, 243, 248,
250-252, 255, 260-261, 264-265, 267-269,
275, 278, 283, 285, 288, 295, 308, 313-314,
318, 320, 322, 326, 329, 334, 336-340, 347,
353, 360, 363, 368, 381-382, 387, 403, 416,
429, 448, 453-455, 461-462, 464, 477,
479-481, 483
- Tratatul de la Amsterdam 60, 83, 104, 106, 151,
221-224, 270-276, 311-313, 325-326, 332,
339, 342, 377-380, 473, 478, 482
- Tratatul de la Lisabona 98, 100, 437-462, 466
- Tratatul de la Maastricht 56-59, 62, 104, 106,
284, 301, 339, 372
- Tratatul de la Nisa 60, 151, 195, 224-227, 259,
276-281, 312-314, 326-328, 333, 339, 342,
345, 380-382, 426, 438, 443, 452, 459,
461-462, 464, 473, 480
- Tratatul de la Roma (1957) 46-49
- Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru
Europa 89-99
- Tratatul simplificat/redus 447-452, 466
- Tribunalul de Primă Instanță 130-131, 172, 185,
203, 220, 256, 316-317, 321-324, 381,
480-481
- Tripla majoritate 28, 276-278, 437-438, 447
- U
- Unanimitate 53, 60, 64, 69, 83-84, 120, 143,
154, 156, 192, 194, 207-208, 212-214, 217-218,
223-224, 231, 238-239, 243, 249-253, 255,
257, 259-262, 270, 273, 281, 293-294, 299,
310, 313-314, 318-319, 323, 327-328,
334-335, 345, 355, 358-359, 361, 368,
370-371, 373-376, 378, 381, 390, 407-408,
414, 423-424, 426-429, 432, 450, 454, 467,
476-477, 479
- Unicitatea Consiliului 233-235
- Unificarea economică 101-103, 147
- Unificarea europeană 101, 104, 111
- Unificarea instituțională 170-172
- Unificarea politică 103-104
- Uniunea Europeană (UE) 31-165, 169, 172-178,
180, 182-183, 186, 188-192, 194-195, 198,
202-203, 205, 208-211, 213-217, 221, 223,
225-227, 229-234, 237-240, 242, 247-248,
252, 254-255, 259-260, 265, 267-270, 272-273,
275-281, 284, 287-288, 293-294, 300, 305,
310-315, 322, 325-327, 329, 333-336,
339-349, 351, 353-356, 362-364, 367-369,
372-373, 375, 377, 380, 385-415, 417-422,
424-437, 439-445, 447-456, 458-467,
472-473, 488-489
- V
- Valori 27, 29, 37, 92, 94-95, 97, 107-109, 115-116,
227, 388, 391-393, 397-399, 401-402, 405,
408, 430, 451, 465
- Votul condiționat 261
- Votul de încredere 204-205
- Votul orientativ 261

COLLEGIUM

Politici publice și integrare europeană

au apărut :

- Alina Mungiu-Pippidi, Sorin Ioniță (coord.) – *Politici publice. Teorie și practică*
Luciana Alexandra Ghica, Marian Zulean (coord.) – *Politica de securitate națională. Concepte, instituții, procese*
Florin Bondar (coord.) – *Politici publice și administrație publică*
Elinor Ostrom – *Guvernarea bunurilor comune. Evoluția instituțiilor pentru acțiunea colectivă*
Mihai Păunescu (coord.) – *Management public în România*
Iordan Gheorghe Bărbulescu – *Procesul decizional în Uniunea Europeană*

în pregătire :

- Jeana-Luc Sauron – *Curs de instituții europene. Puzzle-ul european*
Iordan Gheorghe Bărbulescu, Daniela Lică – *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*

www.polirom.ro

Redactor : Emanuel Grosu

Coperta : Carmen Parii

Tehnoredactor : Irina Lăcătușu

Bun de tipar : iulie 2008. Apărut : 2008

Editura Polirom, B-dul Carol I nr. 4 • P.O. Box 266

700506, Iași, Tel. & Fax : (0232) 21.41.00 ; (0232) 21.41.11 ;

(0232) 21.74.40 (difuzare) ; E-mail : office@polirom.ro

București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33,

O.P. 37 • P.O. Box 1-728, 030174

Tel. : (021) 313.89.78 ; E-mail : office.bucuresti@polirom.ro

Tiparul executat la S.C. LUMINA TIPO s.r.l.

str. Luigi Galvani nr. 20 bis, sect. 2, București

Tel./Fax : 211.32.60, 212.29.27, E-mail : office@luminatipo.com

**Politici publice
și integrare europeană**

Iordan Gheorghe Bărbulescu

Procesul decizional în UNIUNEA EUROPEANĂ

Cunoașterea instituțiilor și a mecanismelor Uniunii Europene a devenit o necesitate pentru fiecare cetățean european. Lucrarea exprimă o viziune riguroasă, sintetică asupra fenomenului integrării Comunităților și Uniunii Europene și mai ales asupra mecanismelor decizionale ale acesteia. Pornind de la premisa că Uniunea Europeană este un construct politic ce depășește exclusivismul cooperării prin exercitarea în comun a suveranităților naționale în mai toate sectoarele vieții economico-sociale, autorul abordează vasta problemă a procesului decizional din perspectiva științelor politice, dar utilizează în același timp, acolo unde este cazul, instrumente specifice științelor juridice sau economice. Adresată profesioniștilor care activează în administrația europeană și națională (centrală și locală), studenților de la Științe Politice, Relații Internaționale, Studii Europene, dar și celor de la Drept sau Studii Economice, lucrarea este deopotrivă utilă oamenilor de afaceri sau cetățenilor interesați de modul de operare al instituțiilor comunitare.

Integrarea europeană văzută în procesualitatea sa • Obiectivele, actorii, metoda și natura procesului • Competențe • Sistemul normativ • Sistemul instituțional (Parlamentul European, Consiliul Uniunii, Comisia Europeană, Curtea de Justiție, alte instituții – organisme auxiliare) • Relațiile interinstituționale și procesul decizional (elaborarea propunerilor legislative și decizia, dialogul clasic Comisie-Consiliu, avizele instituționale, COREPER, deliberările Consiliului, cooperarea, codecizia) • Consolidarea instituțională și decizională prin reformele realizate cu ocazia Convenției privind viitorul Europei • Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa • Tratatul de la Lisabona (2007)

Recomandat de:

the Marketer
BRITISH ASSOCIATION OF ELECTRIC TELEGRAPHS

Collegium

EDITURA POLIROM
www.polirom.ro

ISBN 978-973-46-0846-1



9 789734 608461